

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES

INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES

DES INTÉRÊTS DES HABITANTS DE L'INDO-CHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 25 novembre 1922, à 2 heures

PAR

NGUYÊN-KHAC-VÊ

Docteur ès sciences juridiques

Président : M. ROLLAND, professeur

*Suffragants : { M. PERREAU, professeur
 M. NOGARO, chargé de cours*

PARIS

JOUBE ET C^{ie} ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

1922

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551423_0047

95283
FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES
DES INTÉRÊTS DES HABITANTS
DE L'INDO-CHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 25 novembre 1922, à 2 heures

PAR

NGUYÊN-KHAC-VÊ

Docteur ès sciences juridiques

Président : M. ROLLAND, professeur

Suffragants : { M. PERREAU, professeur
{ M. NOGARO, chargé de cours



PARIS

JOUBE ET C^{IE}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

1922

20570

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Les Institutions représentatives

des intérêts des habitants de l'Indo-Chine

INTRODUCTION

Pendant des milliers d'années, l'humanité ignorante croyait que la terre est vaste, plane et immense sous la voûte azurée du ciel. Cette croyance existe aujourd'hui chez certains peuples encore arriérés. La science cependant a dessillé depuis des siècles les yeux facilement crédules des hommes et nous enseigne que la terre est une forme minuscule perdue dans l'immensité de l'espace.

Notre planète est donc restreinte et la surface habitable est une quantité invariable. Sur toute l'étendue du globe terrestre, des groupements d'êtres humains se forment, se multiplient et s'établissent sur une portion du territoire renfermée dans des limites naturelles et conventionnelles qu'ils appellent des frontières. Ces groupements constituent ce qu'on appelle des castes, des tribus ou des peuples. Dès lors,

deux facteurs sont en présence : En face de la portion limitée de l'écorce terrestre, la race humaine, prolifique par nature, croît et multiplie. Si bien que Malthus, dans un ouvrage retentissant et qui faisait impression à son époque, avait cru qu'il viendrait un jour où les hommes seraient si nombreux que les biens terrestres ne suffiraient plus pour les nourrir. Nous savons aujourd'hui que Malthus avait été plus pessimiste que bon prophète et que, pendant ces derniers siècles, la race humaine ne s'est pas développée dans une proportion telle, que le développement de la richesse avait été insuffisant pour subvenir à ses besoins.

Toutefois, si la terre est encore assez vaste et ses richesses assez abondantes pour nourrir encore quelques milliards d'êtres humains, il n'en est pas moins vrai que là où les habitants sont denses aujourd'hui, la vie est plus difficile et la lutte pour l'existence plus ardue. De là, la nécessité pour ces peuples pressurés entre des frontières limitées, de se répandre sur des terres à population clairsemée pour chercher des richesses plus faciles à acquérir et moins âpres à disputer. A l'origine de ce mouvement d'émigration, ce sont d'abord des individus qui de leur propre initiative quittèrent leur patrie pour chercher fortune à l'étranger. Plus tard, les gouvernements des nations prospères prennent officiellement possession des Etats encore arriérés pour en faire des

colonies ou des pays protégés au nom d'une civilisation plus avancée. Les nations ainsi assujetties perdent leur indépendance et le pouvoir dirigeant de ces nations passe entre les mains des pays protecteurs. On pourrait peut-être justifier cette emprise d'une nation sur une autre. En effet, la terre étant limitée, il n'est pas juste qu'un petit peuple occupe de grandes étendues de terre riches et cultivables pour les laisser en friche, alors qu'ailleurs des millions d'individus vivent à l'étroit sur une terre pauvre et étroite. Au point de vue de la morale internationale, cependant, cette emprise du plus fort ne saurait se justifier nullement. De même que le droit privé de tous les pays organisés défend à un individu, parce qu'il est sans ressources, d'attaquer son voisin, pour le dépouiller de ses biens, de même le droit international n'admet pas qu'une nation s'immisce dans les affaires intérieures d'une autre.

Mais si, au point de vue de l'économie politique, on trouve des palliatifs, des excuses à un état de fait, cet état de fait entraîne des devoirs moraux pour les Etats protecteurs. Au nom d'une civilisation supérieure, un pays fort s'installe dans une contrée déjà habitée, soit en réalité pour y verser le trop plein de sa population, soit pour servir de débouché aux produits de ses industries. De gré ou de force, il va donc falloir organiser ce pays nouvellement conquis, car la prospérité économique d'un Etat est

adjacente à son organisation politique et administrative. Dès lors, deux cas peuvent se présenter : ou bien le pays protégé est encore au stade primitif. Alors il est facile d'instituer une organisation nouvelle. La nation protectrice ne rencontre pour cela aucun obstacle sérieux de la part des indigènes ; ou bien le pays qu'on va administrer possède déjà toute une organisation interne établie depuis des siècles par les autorités de ce pays, alors toute innovation hardie risquerait d'aller à l'encontre des mœurs ou de la religion des indigènes et serait susceptible de froisser leur sentiment national. Ce dernier cas est surtout celui du peuple annamite qui possède une civilisation à la fois rituelle et morale.

L'Indo-Chine française est une agglomération de trois races, différentes entre elles tant au point de vue ethnique, qu'au point de vue de leur civilisation :

1^o La race annamite, la plus nombreuse, peuple les trois contrées dénommées sous les noms de Tonkin, Annam et Cochinchine.

2^o La race cambodgienne occupe l'ancien empire des Khmers, situé autour du Grand Lac Tonlé Sap.

3^o La race laotienne, encaissée du nord au sud par la chaîne annamitique et le Mékong.

De ces trois races, la race annamite est sans contredit la plus avancée comme elle est la plus importante par sa nombreuse population. Elle forme l'élément essentiel de la population française en Indo-

Chine. Que serait le domaine colonial de la France en Extrême-Orient sans le peuple annamite ? Quand la France arriva en Annam elle trouva un peuple de lettrés, c'est-à-dire de gens façonnés par des études spéculatives. Un pareil peuple était habitué à des dissertations se rapportant soit à la morale, soit à des théories sur la royauté divine, soit à des formes de gouvernement aptes à faire le bonheur d'un peuple, plutôt qu'à des calculs sur la résistance des matériaux ou à des inventions propres à capter et asservir au profit de l'homme les forces de la nature. On ne conçoit certes pas une pareille nation sans une organisation politique et administrative. En effet, l'empire d'Annam avait ses institutions dont quelques-unes forcèrent l'admiration des résidents et administrateurs de la première heure. La commune, alvéole de la société annamite, n'est-elle pas encore aujourd'hui un rêve de certains esprits socialistes occidentaux ? D'autre part, tous les grades élevés du royaume étaient accessibles à tous par la voie des examens et des concours. On ne pouvait pas être mandarin si on n'était pas au moins bachelier. L'esprit et l'intelligence étaient honorés et entourés d'un éclat pompeux et théâtral il est vrai, mais équitable somme toute.



Si on jetait un rapide coup d'œil vers le passé pour

voir ce qu'a fait la France depuis son arrivée en Indo-Chine, deux choses sautent tout de suite aux yeux : D'abord, la France entreprit petit à petit une œuvre de démolition. Tout ce qui est archaïque et ne correspond plus avec la civilisation occidentale — comme le concours des lettrés pour ne citer qu'un exemple — est jeté impitoyablement par-dessus bord. Ensuite, concurremment avec ce travail de destruction, le cerveau français installa dans ce pays tout l'outillage économique nécessaire pour son exploitation rationnelle. Partout où a été donné le coup de pioche au vieil édifice annamite considéré comme inutile, ou désuet, il a été pourvu à son remplacement par des institutions modernes calquées sur celles de la métropole. Ainsi, en établissant dans les cinq pays de l'Union indochinoise un système de représentation des intérêts de leurs habitants par un mode d'élection, encore très imparfait il est vrai, la France a voulu transporter sur la terre indochinoise l'idéal démocratique qui régit triomphalement aujourd'hui presque tous les pays occidentaux.

Mais peut-on dire qu'il existe en Indo-Chine une assemblée représentative telle qu'un cerveau européen le concevrait lorsqu'on évoque ce nom ? — Evidemment non, ou pour être plus juste, pas encore ! Le mode de suffrage pour l'élection des diverses assemblées représentatives que nous étudierons par la suite est loin d'être universel. Le peuple est tenu à

l'écart de toute consultation politique, non pas parce qu'on craint des théories subversives, mais parce qu'on considère le suffrage universel comme trop prématuré. Le collège électoral en Indo-Chine, dans ses grandes lignes, est formé par des fonctionnaires, des notables des communes et des propriétaires fonciers. C'est là certes une solution d'attente, une étape vers le suffrage universel. C'est dire que les institutions existantes en Indo-Chine à l'heure actuelle ne sont pas encore stables. Et comment le pourraient-elles, puisque l'Indo-Chine est en pleine évolution ? A côté de l'élite annamite sortie pour la plupart des universités de France, de Hanoï ou de l'enseignement primaire supérieur et secondaire, il existe une gradation dans la société annamite. Le peuple est le dernier échelon de cette hiérarchie. Il ne possède rien et supporte les travaux les plus pénibles. A cela, ajoutez quelques lettrés épars, restes de l'antique civilisation nationale. Et pour finir, n'oublions pas que les fonctionnaires et colons européens forment une caste privilégiée qui défend avec une jalousie tenace et parfois féroce les privilèges du peuple vainqueur.

Les intérêts de tous ces éléments sont forcément tiraillés par des forces contraires. L'élite annamite aspire à monter pour jouer un certain rôle dans la direction des affaires de son pays. L'élément qui détient des places privilégiées dans l'administration du pays cherche à endiguer cette marée. Pour cela,

il s'efforce à assigner à « ces évolués » une place qui serait l'intermédiaire entre l'élément européen et l'élément purement indigène. Les gros propriétaires fonciers qui sont des gens paisibles, s'enrichissent en vendant leur récolte aux Chinois. Les lettrés soupirent toujours entre deux pipes d'opium et regrettent « l'usage antique et solennel » où les rites étaient en honneur. Le peuple supporte tout sans se plaindre, car il n'a pas d'instruction et de plus il est encore trop bas pour pouvoir se faire entendre. Dans ces conditions, les institutions politiques et administratives de l'Union indochinoise sont sujettes à de fréquents remaniements.

Les jeunes annamites instruits viennent chaque jour augmenter le nombre des phalanges du jeune Annam qui réclame à grands cris dans la presse ou dans des écrits leurs droits, leur place — non pas sous le soleil, comme on a coutume de parler en Europe — mais sous le ciel de leur terre natale. Ces doléances sont parfois, semble-t-il légitimes; en tout cas elles sont écoutées par des gouverneurs généraux qui ne craignent pas de donner quelquefois satisfaction à l'élite annamite à la grande indignation de certains colons ou fonctionnaires qui voient dans ces gestes des actes de faiblesse. Certes, nous reconnaissons qu'un gouverneur général qui désire entreprendre des réformes libérales en Indo-Chine rencontre sur son chemin de sérieux obstacles. Si la presse

indigène le comble d'éloges, la presse française, par contre, ne lui ménage pas ses critiques. Le contraire peut toutefois arriver. Mais, dans ce cas, les critiques adressées par la presse indigène sont plus modérées et plus timides. C'est quelque chose qui ressemble plutôt à des vœux.

De ce qu'on reconnaît comme caractéristique des institutions représentatives des habitants en Indo-Chine le fait de leur instabilité, il ne s'ensuit pas qu'il faille attendre qu'elles se présentent comme définitives pour entreprendre leur étude. De tout ce qui est humain, rien d'ailleurs n'est stable. Le droit comme la morale et tout ce qui est créé par le cerveau humain évolue avec l'espèce humaine. Nous pouvons donc entreprendre ici l'étude des assemblées représentatives dans les cinq pays de l'Union indochinoise. Il serait fastidieux certes d'étudier séparément chaque assemblée, car certaines d'entre elles reposent sur les mêmes idées que les autres. Nous grouperons donc ces assemblées suivant leurs ressemblances et leurs analogies pour les étudier ensemble afin de nous éviter des redites continuelles et inutiles.

C'est ainsi que nous réservons un chapitre pour le Conseil colonial, première assemblée représentative instituée sur la terre de Cochinchine depuis 1880. En raison de son importance et des modifications nombreuses dont il a été jusqu'ici l'objet, le Conseil

colonial de la Cochinchine retiendra assez longtemps notre attention.

Dans un second chapitre, nous étudierons ensemble les chambres consultatives du Tonkin, du Cambodge et de l'Annam à cause de leurs nombreux points de ressemblance. Le Laos peu développé ne possède pas encore cette institution.

Au chapitre III, sous le nom générique de Conseils provinciaux, nous traiterons les Conseils d'arrondissement de la Cochinchine, les Conseils de résidence du Cambodge, les Conseils provinciaux du Tonkin et de l'Annam et les Conseils consultatifs du Laos.

Nous terminerons notre travail par une conclusion d'ensemble.



Nous faisons abstraction au cours de cette étude du Co Mat ou conseil secret qui siège auprès de la cour de Huê et l'assiste, du Conseil de gouvernement de l'Indo-Chine, du Conseil privé en Cochinchine, des Conseils des ministres des rois du Cambodge et du Laos. Tous ces Conseils n'ont aucun caractère représentatif.

CHAPITRE PREMIER

LE CONSEIL COLONIAL DE LA COCHINCHINE

SECTION I

Préliminaires

L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 déclare : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

Le principe de la souveraineté ainsi posé est vrai pour des pays démocrates comme la France par exemple, mais il n'est pas vrai pour les autres pays et notamment pour les colonies. Dans les colonies, en effet, la souveraineté est une attribution du pays protecteur. Les gouverneurs généraux gouvernent, il est vrai, mais ils ne restent pas moins des agents d'autorité, nommés et révoqués par le gouvernement central de la Métropole.

Ainsi, lorsque par un décret, approuvé par le Conseil des ministres et signé par le Président de la République, le gouvernement de la Métropole crée dans une colonie française une assemblée représen-

tative appelant les autochtones à participer avec les représentants français aux affaires de la colonie, le gouvernement protecteur, à nos yeux, ne fait qu'octroyer au peuple protégé une charte.

Mais avant d'arriver à cette institution libérale, la politique française a évolué avec le temps et les époques. Avant la Révolution de 1789, chacun sait que les noirs qui formaient alors les seuls habitants des colonies étaient traités comme des esclaves et vendus comme tels aux planteurs américains (1). Sous la même Révolution, les idées égalitaires et sentimentales de J.-J. Rousseau dominaient alors toute la politique coloniale. On voulait assimiler les noirs de l'Afrique pour en faire des citoyens. La fusion des races s'était opérée en effet et les naturels des vieilles colonies françaises comme la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion recevaient le droit d'électeurs. Mais les conquêtes des années 1830, 1860 et de celles

(1) La nature de la traite des noirs avant l'époque des abolitions de l'esclavage au cours du XIX^e siècle nous est donnée par une étude faite par M. Ferdinand Sarrien :

« La traite des noirs s'analyse, au point de vue juridique, en une opération de commerce et une opération de transport. Le traitant achète des esclaves dans un foyer d'origine et les dirige sur un point de destination, souvent très éloigné du lieu d'acquisition, pour les y revendre.

La traite est donc en corrélation intime avec l'esclavage sans lequel elle n'a pas de raison d'être : au point de départ comme au lieu d'arrivée, le noir qui fait l'objet du trafic est un assujéti. » (Ferdinand Sarrien, *La traite des noirs et le droit de visite au cours du XIX^e siècle*).

qui suivirent avaient élargi le domaine colonial français. Les Arabes de l'Afrique septentrionale et les Annamites firent désormais partie des possessions françaises. Arabes et Annamites possèdent une civilisation et on se méfiait d'eux. C'est à partir de cette époque qu'on fit volte-face et les nouveaux venus étaient traités comme des sujets ou protégés et non comme des frères au même titre que les anciens.

Toutefois, pour les colonies qui n'ont pas la bonne fortune d'avoir des représentants directs au sein du parlement de la Métropole, le gouvernement français leur octroyait des assemblées représentatives locales comme les Conseils généraux. Presque toutes les colonies françaises sont dotées de ces institutions. La Cochinchine française ne possède pas en apparence un Conseil général. En réalité, elle en possède un sous la dénomination de Conseil colonial. Le changement de titre est inexplicable car, de même que les conseils généraux des différentes colonies diffèrent entre eux sur certains points, de même le Conseil colonial de la Cochinchine diffère des autres conseils généraux sur d'autres points. Mais les attributions générales du Conseil colonial étaient, d'après le décret initial du 8 février 1880, à peu près les mêmes que celles des conseils généraux et notamment le droit de vote du budget de la colonie.

SECTION II

Historique sur la Formation du Conseil colonial

Le principe de la représentation des intérêts des habitants une fois admis, il reste à déterminer la composition de cette assemblée représentative. Cette question est très épineuse, car divers éléments sont ici en présence. Les Annamites forment évidemment la majorité de la population en Cochinchine, mais les Français, quoique en petit nombre, n'admettent pas qu'au sein du Conseil colonial, il y ait plus de représentants indigènes que de représentants du peuple protecteur.

Une esquisse historique nous montre comment on a été amené à instituer pour la première fois en 1880 un Conseil colonial en Cochinchine. Les hommes qui s'expatrièrent vers l'année 1860 pour donner à la France une nouvelle colonie, s'étonnèrent alors des richesses que renfermait la Cochinchine. Pour rappeler un point d'histoire, notons que la conquête de la Cochinchine, même une fois faite, ne trouvait pas en France de partisans dans le monde politique. Pour organiser un pays nouveau, il faut de l'argent et même beaucoup d'argent, témoin la Syrie, qui ne cesse d'engloutir des millions depuis qu'elle est placée sous le mandal français. Or, à cette

époque, le trésor de la Métropole était absorbé par la guerre du Mexique et on ne voulut pas engager les finances françaises dans une autre aventure. Force donc fut à l'amiral de La Grandière de déployer son effort et sa persuasion pour obtenir du gouvernement de la Métropole le maintien d'une force armée pour l'occupation de la Cochinchine. Heureusement secondé dans cette voie par le ministre de la Marine qui était alors également ministre des Colonies, l'amiral de La Grandière obtint gain de cause, mais il ne devait compter que sur les revenus de la nouvelle colonie pour organiser celle-ci. La Métropole qui refusait tout crédit pour cette future « perle » (comme on l'appelle ainsi aujourd'hui), acceptait toutefois de prendre à sa charge la solde des soldats et marins ainsi que les deux plus gros traitements de l'époque : celui du gouverneur et celui du trésorier.

On devait donc faire des merveilles si on ne voulait pas échouer piteusement. Pour coloniser, il faut de l'argent. La Cochinchine, riche en ce moment-là de sapèques, fournit elle-même en 1864 au Trésor en embryon un impôt de trois millions de francs. C'était peu comme budget d'un pays, mais c'était énorme comme résultat pour l'époque. Evidemment, ces trois millions étaient réservés pour des besognes les plus urgentes. Mais bientôt le budget de la Cochinchine prit de l'extension et il vint un moment où on ne voulut plus le confier au pouvoir d'un seul homme.

C'est alors que le ministre de la Marine et des Colonies, M. Jauréguiberry, présenta à la signature du Président de la République le décret du 8 février 1880 qui institua un Conseil colonial en Cochinchine. L'exposé des motifs disait : « De grands intérêts sont en jeu dans cette vaste possession; l'administration d'un budget considérable, produit par l'impôt, engage dans une large mesure la responsabilité du gouvernement local et nécessite un contrôle sérieux. » La Cochinchine se vit donc octroyer une assemblée représentative au sein de laquelle, d'après cet ancien décret, siégeaient six membres annamites élus par un suffrage restreint et douze membres français dont six étaient élus par leurs concitoyens dans la colonie au suffrage universel. Les six autres étaient des délégués du Gouvernement, de la Chambre de commerce et d'agriculture. Les imperfections de ce premier décret du 8 février 1880 étaient nombreuses. Il n'en pouvait d'ailleurs pas être autrement. On voulait faire un essai et on ne connaissait pas encore assez le terrain. Des abus criants ne tardèrent pas à se faire jour. M. F. de Lanessan écrivait en 1889 : « ... Il faudrait que le Conseil colonial fût composé d'êtres très supérieurs à l'espèce humaine pour qu'il ne se laissât pas entraîner à exploiter à son profit et au profit de ses électeurs les millions mis à sa disposition. Ces millions, en effet, ce ne sont ni ses membres ni ses électeurs qui les fournissent. »

Des réformes étaient donc nécessaires. On se con-

tenta pour cela de retouches. Le décret du 8 février 1880 fut modifié, dans tous ses articles, par des décrets postérieurs du 12 mars 1881, des 2 juillet et 6 octobre 1887, des 13 janvier et 28 septembre 1888, du 23 novembre 1889, du 2 avril 1910 et du 20 août 1914. Pour ne mentionner à titre d'exemples que quelques-unes de ces réformes, citons que dans le décret du 8 octobre 1887, il était dit que les entrepreneurs de services ou de travaux publics qui étaient rétribués sur le budget de la colonie ne pouvaient faire partie du Conseil colonial. En effet, il était facile à un entrepreneur de travaux publics, membre du Conseil colonial, de se faire concéder par ce même Conseil des travaux à sa convenance aux frais de la colonie. Dans le décret du 28 septembre 1888, on restreignit au Conseil colonial le pouvoir d'accorder « sous quelque forme que ce soit » des avantages comme concessions de terrains, de passages gratuits, de dégrèvements de taxes, etc..., à un fonctionnaire ou à une catégorie de fonctionnaires. Ailleurs, pour protéger les contribuables, on enleva au Conseil colonial le droit de statuer souverainement sur certaines questions importantes comme celles qui se rapportaient au mode d'assiette, aux règles de perception et au tarif des contributions et des taxes. Les délibérations du Conseil colonial sur ces matières devaient être soumises à l'approbation du Président de la République.

Tels sont quelques points essentiels que nous ci-

tons ici pour montrer les abus entraînés par le décret du 8 février 1880 et la nécessité de sa réforme. Notre pensée n'est pas, certes, de dénigrer une institution que tout le monde était d'accord pour tourner en ridicule. D'ailleurs, ce n'est un secret pour personne que dans les colonies les abus sont fréquents. Le Conseil colonial, tel qu'il était organisé, était une institution depuis longtemps condamnée. Un gouverneur général a écrit à son sujet que « deux solutions seulement sont possibles : ou bien il faut supprimer une institution qui, sous des allures libérales, n'est qu'un instrument de despotisme et de ruine, ou bien il faut la transformer de telle sorte que les conseillers coloniaux soient élus par les contribuables eux-mêmes et sans cesse responsables devant eux ». Il devait appartenir au gouverneur général actuel de réaliser l'opinion précitée. Un décret, étudié et préparé par ses bureaux sous sa directive, fut présenté à la signature du Président de la République le 9 juin 1922. Ce décret élargit notablement le corps électoral qui élit les conseillers annamites. Ces derniers sont portés de six membres à dix. Ce décret étant le dernier paru, refondait tous les décrets antérieurs. Dans son article 46, le nouveau décret abroge tous les décrets antérieurs pour qu'il n'y ait pas de malentendus ni de contradictions légales entre plusieurs textes différents. Dans la pensée du législateur, le décret du 9 juin 1922 est susceptible d'apporter le remède au

mal et marque une étape dans la voie du suffrage universel.

SECTION III

Composition du Conseil colonial

La rapide analyse de l'ancienne composition du Conseil colonial présentée dans la section antérieure, a montré les vicissitudes de cette institution. La langue officielle pour les délibérations était depuis le décret du 19 juin 1886 la langue française. Que pouvaient alors six membres annamites parlant plus ou moins facilement le français à côté de douze membres français s'exprimant dans leur propre langue ? Les six annamites n'avaient pas seulement la minorité, mais ils étaient encore placés dans une mauvaise posture pour la riposte. Désavantagés par la langue et par une situation sociale inférieure vis-à-vis de leurs collègues européens, les membres indigènes n'opposaient guère de sérieuses résistances aux ordres du jour, rédigés et votés par les premiers. Et s'il advenait que quelques membres indigènes conscients de leur rôle de représentants du peuple formaient le parti de l'opposition, ils devaient être vite matés soit par la crainte des sanctions disciplinaires créées sur des motifs futiles, soit par la manière douce comme des décorations ou des dignités qui ne manqueraient pas de les éblouir.

Dans cet ordre d'idées, le décret du 9 juin 1922 apportera tant soit peu un remède par ses dispositions libérales. Le nouveau Conseil colonial sera ainsi composé (art. 2 du décret du 9 juin 1922) :

1^o De dix membres français élus par leurs concitoyens résidant en Cochinchine au scrutin secret par le suffrage universel et direct;

2^o De quatre membres français délégués, dont deux de la Chambre de commerce et deux de la Chambre d'agriculture. En outre de ces quatre membres délégués élus titulaires, les chambres de commerce et d'agriculture éliront chacune deux autres membres suppléants avant le 1^{er} janvier de chaque année pour remplacer respectivement les premiers en cas d'absence ou d'empêchement.

3^o De dix membres annamites élus par le corps électoral indigène notablement élargi que nous étudierons ultérieurement.

Le gouvernement a tenu à porter le nombre de sièges des membres annamites de six à dix. Les membres français et annamites sont élus pour quatre ans et indéfiniment rééligibles.

La réforme porte donc le nombre des membres français à quatorze et celui des Annamites à dix. Pour assurer cette proportion, l'article 4 donne au gouverneur général le droit de nommer sur la présentation du gouverneur de la Cochinchine des membres suppléants choisis de préférence parmi les an-

ciens conseillers ou, à défaut, parmi les personnalités françaises de marque et non fonctionnaires pour remplacer les membres titulaires français absents de la colonie à l'époque d'une session ou empêchés. — En cas de décès ou de déchéance d'un conseiller élu, il sera procédé à une nouvelle élection dans un délai de trois mois au plus tard. Dans ce cas, le mandat du nouvel élu ne dure que pour le restant du délai de celui qu'il est appelé à remplacer. Tout conseiller qui, sans excuse valable, n'aura pas assisté à deux sessions ordinaires au cours de son mandat, sera considéré comme démissionnaire par un arrêté du gouverneur pris en Conseil privé. Le gouverneur général peut dissoudre le Conseil colonial, le suspendre ou le proroger. Les conseillers ne reçoivent aucun traitement pour l'exercice de leur mandat. Une indemnité de séjour leur est accordée au cours de chaque session.

Ce qu'il y a de nouveau et d'intéressant dans le nouveau décret, c'est qu'il s'occupe d'une catégorie d'Annamites jusqu'ici écartés du Conseil colonial. Nous voulons parler des Annamites ayant acquis la qualité de citoyens français. Jusqu'ici, ces Annamites citoyens français votent au Conseil colonial du côté des Français et sont éligibles à titre français. Cependant, comme ces Annamites sont en infime minorité, ils ne peuvent être que des électeurs et jamais des élus. Et comme la plupart des Annamites deve-

nus citoyens français forment l'élite de la population annamite, on voit tout de suite que ceux qui peuvent défendre le mieux les intérêts de la masse ignorante sont exclus de l'assemblée représentative en Cochinchine. On a assez critiqué jusqu'ici une institution qui exclut des affaires publiques ceux-là mêmes qui par leur instruction, leur culture et leur savoir en sont les plus dignes et les plus capables. Le décret réformateur a apporté à cette question une solution ingénieuse et inattendue. Désormais, les Annamites citoyens français pourront opter pour les droits français ou pour les droits annamites quant aux élections au Conseil colonial.

Ainsi, un Annamite citoyen français pourra se faire porter sur la liste électorale annamite et se faire élire conseiller annamite au Conseil colonial. Il ne perd pas pour cela ses droits aux élections du député de la Cochinchine et des conseillers municipaux.

Nous n'avons rien à dire sur les listes électorales françaises qui sont dressées et revisées dans les mêmes formes que pour l'élection du député de la Cochinchine siégeant au parlement de la Métropole. Pour être éligible à titre de conseillers français, les candidats citoyens français doivent avoir vingt-cinq ans d'âge au moins et justifier de deux années de séjour dans la colonie. Cette disposition est heureuse car un conseiller, même talentueux, mais fraîchement débarqué, ne serait pas au courant des ques-

tions sociales et économiques qui peuvent agiter la colonie.

Nous insistons davantage sur la formation des listes électorales indigènes, car c'est surtout sur ce point que s'est portée la réforme. Jusqu'ici, les conseillers annamites étaient élus par un suffrage restreint. Ce qui avait permis à certains candidats riches et peu consciencieux d'acheter la conscience de leurs électeurs. Le décret en vigueur rendra cette honteuse pratique matériellement et moralement presque impossible, car en même temps qu'il élargit le collège électoral, il y fait entrer des catégories d'habitants qui ne se laisseront tenter ni par l'argent ni par des pressions. Pour être électeurs, les Annamites doivent donc avoir vingt-cinq ans d'âge, être inscrits au rôle de l'impôt personnel et rentrer dans l'une des catégories suivantes (art. 11) :

1° Les propriétaires fonciers qui paient un impôt foncier de 20 piastres et au-dessus. Ce chiffre censitaire relativement faible donne le droit de vote à nombre d'électeurs. En Cochinchine, en effet, il existe quantité de propriétaires fonciers qui paient chaque année, non pas la somme minime de 20 piastres d'impôt, mais plusieurs milliers de piastres. C'est là évidemment un gros revenu pour le fisc.

2° Les commerçants et industriels des six premières classes;

3° Les diplômés de l'enseignement supérieur et

secondaire de la Métropole et de l'Indo-Chine, ainsi que de l'enseignement primaire supérieur et complémentaire de la colonie;

4° Les membres des assemblées, telles que le Conseil municipal de Saïgon, les chambres d'agriculture et de commerce et les conseils provinciaux;

5° Les fonctionnaires en activité pendant cinq ans ou en retraite, ainsi que les phu et huyen honoraires;

6° Les chefs, sous-chefs de canton et « bang bien » ayant rempli pendant trois ans au moins une des fonctions de notables;

7° Enfin les titulaires de la médaille militaire ou de la croix de guerre.

La loi a désigné certaines catégories de personnes déclarées inéligibles aussi bien dans le collège électoral français que dans celui des Annamites. Ce sont:

1° Les fonctionnaires en exercice;

2° Les entrepreneurs à titre permanent rétribués sur le budget local de la colonie;

3° Les interdits.

Pour les listes électorales annamites, l'article 12 énumère trois catégories de personnes qui sont privées du droit de vote :

a) Les condamnés à une peine criminelle ou correctionnelle;

b) Les fonctionnaires destitués par décisions judiciaires;

c) Les militaires en activité de service. Bien en-

tendu, l'incapacité qui frappe les militaires en activité de service n'est qu'une mesure d'ordre public. Elle n'a pas le caractère infamant comme pour les individus dont le casier judiciaire est entaché d'une condamnation.

Les Hindous citoyens et électeurs

Il nous reste à parler d'une certaine catégorie d'étrangers traités sur le même pied que les Français et qui prennent part à toutes les élections au même titre que les citoyens français. Nous voulons parler des Hindous des établissements français de l'Inde. Pour être citoyens français, les Hindous ne sont pas astreints à tant de procédures que les Annamites. Il leur suffit de faire une déclaration d'après laquelle ils renoncent aux us et coutume de leur pays. De par ce fait, les Hindous sont sacrés citoyens et électeurs à Saïgon, alors que les Annamites, dans leur propre pays, ne votent qu'à titre indigène et sous certaines conditions. Notons que les Annamites possèdent une civilisation dont ils en sont fiers et que s'ils acceptent les Français comme leur étant plus forts, ils refusent de traiter les Hindous sur le même pied d'égalité, parce qu'ils ne voient dans ces derniers aucune supériorité d'intelligence ou de culture ni, par surcroît, aucun droit de conquête. Les Français sont des fonctionnaires, ils organisent le pays, veil-

lent à l'ordre, assurent le progrès et ouvrent les voies de la civilisation. Les Annamites travaillent la terre sous un soleil torride et une pluie torrentielle au milieu des boues des rizières et des marais paludéens. Le Chinois est un gros commerçant, il vend avec profit la récolte des Annamites à l'étranger. L'Indien venant des Indes est banquier et ne prête qu'à des taux variables entre vingt à cinquante pour cent pour le moins. Voilà l'état social actuel en Cochinchine.

SECTION IV

Des Elections au Conseil colonial

Le gouverneur de la Cochinchine en Conseil privé détermine par un arrêté la division de la Cochinchine en circonscriptions électorales. Dans les circonscriptions populeuses qui ont droit à plusieurs conseillers, l'élection a lieu au scrutin de liste. Le gouverneur de la colonie convoque les collèges électoraux vingt jours au moins avant la date de l'ouverture du scrutin qui doit avoir lieu un dimanche. Le président de chaque bureau de vote est nommé par le gouverneur. Il est assisté par deux assesseurs qui sont le plus âgé et le plus jeune des électeurs présents dans la salle. Le plus jeune remplit les fonctions de secrétaire. Pour être élu au premier tour de scrutin, il faut réunir la majorité absolue des suffrages exprimés

et un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits dans le collège dont fait partie le candidat. Lorsqu'il y a ballottage, un second tour de scrutin est nécessaire et a lieu le second dimanche qui suit. La majorité relative seule est alors exigée. En cas d'égalité de voix, le plus âgé sera élu. Après le vote, le résultat provisoire est affiché à chaque section de vote.

Deux commissions chargées de recenser les votes et d'en proclamer le résultat définitif siègent à Saïgon :

1^o Pour les membres conseillers français, cette commission est composée du président du tribunal de première instance de Saïgon, d'un administrateur désigné par le gouverneur et du juge de paix de Saïgon ;

2^o Pour les membres conseillers annamites, la commission est formée par le directeur des bureaux du gouvernement local, de deux magistrats appartenant aux tribunaux de première instance désignés par le procureur général, de deux administrateurs et de deux fonctionnaires annamites « tri-phu » désignés par le gouverneur de la colonie.

Tout électeur peut introduire une instance en nullité soit pour vice de forme, soit pour fraudes électorales, dans le délai d'un mois à partir de la proclamation des résultats. Ces instances en annulation sont jugées par le Conseil du contentieux ayant son siège à Saïgon, sauf recours au Conseil d'Etat. L'intermé-

diaire d'un avocat au Conseil d'Etat n'est pas nécessaire. Le gouverneur de la Cochinchine peut également provoquer ces annulations dans un délai de trois mois depuis la réception des procès-verbaux s'il juge que les élections étaient entachées de fraudes.

SECTION V

Des sessions du Conseil colonial

Le gouverneur en Conseil privé convoque le Conseil colonial une fois l'an en session ordinaire. Mais au cours de l'année il peut le convoquer en session extraordinaire quand il le juge utile. La durée de chaque session est de vingt jours. Mais ce délai n'a rien de fixe, car le gouverneur peut prolonger la session lorsque les travaux exigent un temps plus long.

Le gouverneur de la Cochinchine ouvre chaque session. Il y prononce des discours qui sont commentés dans la presse saïgonnaise comme une déclaration ministérielle en France. Anciennement, sous le décret du 8 février 1880, le président du Conseil colonial était nommé par le gouverneur. Le chef de la colonie se vit enlever cette prérogative par le décret du 12 mars 1881. La disposition de ce dernier décret reproduit d'ailleurs dans celui du 9 juin 1922 donne la présidence de la séance d'ouverture au doyen d'âge; le plus jeune membre faisant fonc-

tion de secrétaire. Après les discours d'usage, il est procédé au sein du Conseil et au scrutin secret à la nomination d'un président, de deux vice-présidents et de deux secrétaires. Un des deux vice-présidents et un des deux secrétaires seront choisis parmi les membres annamites.

Les séances du Conseil colonial sont publiques, mais à la demande de trois membres, du président ou du gouverneur, le huis clos peut être ordonné. Le président a la police de l'assemblée. Le Conseil ne peut délibérer légalement que si la moitié plus un de ses membres sont présents. Si ce chiffre n'est pas atteint, une convocation spéciale sera faite par le gouverneur aux membres défaillants et la session est renvoyée au troisième jour qui suit. A la reprise de la session au troisième jour, les délibérations sont valables quel que soit le nombre des membres présents. Les procès-verbaux des séances signés par le président sont rédigés en français. Des copies sont adressées au gouverneur de la Cochinchine dans le plus bref délai.

Le gouverneur de la Cochinchine peut assister aux séances du Conseil colonial s'il le désire. Il peut faire entendre des chefs d'administration sur des attributions qui rentrent dans leurs services. Le gouverneur de la Cochinchine en Conseil privé peut prononcer la nullité des délibérations du Conseil colonial lorsque ces délibérations portent sur des objets ne rentrant

pas dans les attributions du Conseil. Le gouverneur général est alors mis immédiatement au courant de ces faits. Le gouverneur de la Cochinchine peut également prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher les réunions illégales du Conseil colonial, comme par exemple des réunions en dehors du lieu des séances ou des réunions après la clôture légale de la session. Dans ce cas, le procureur de la République serait avisé pour opérer des poursuites judiciaires s'il y a lieu.

SECTION VI

Commission Permanente

Nous avons vu dans le chapitre précédent que le Conseil colonial n'est pas permanent. Non seulement ce Conseil ne se réunit qu'une seule fois par an en session ordinaire en cas normal, mais encore la durée de cette session est limitée, comme est limité l'objet de ses débats.

Deux inconvénients se dégagent de cette réglementation étroite. En premier lieu, l'administration est obligée de convoquer une assemblée générale lorsqu'elle est embarrassée sur une question quelconque ou qu'elle n'ose pas prendre la responsabilité de certaines initiatives que la loi a mises dans les attributions du Conseil colonial. En deuxième lieu, lorsque le Conseil est convoqué, les questions qui lui sont

soumises n'ont pas été étudiées par une commission quelconque. Ces deux inconvénients disparurent depuis le décret du 3 novembre 1910 qui institua une commission permanente du Conseil colonial en Cochinchine. Le décret du 9 juin 1922 a conservé les dispositions de celui du 3 novembre 1910 avec une légère modification dans l'article 3 où il augmente le nombre des membres de cette commission.

La commission permanente est élue au sein du Conseil colonial chaque année à la fin de la session ordinaire. Elle se compose de cinq membres au moins et de sept membres au plus dont deux membres annamites (art. 3 remanié, décret du 9 juin 1922). Les membres de la commission permanente ne reçoivent ni traitement, ni indemnité. Le plus âgé des membres français préside la commission. Le gouverneur de la Cochinchine est investi au sein de la commission des mêmes pouvoirs qu'il possède sur le Conseil colonial lui-même. C'est-à-dire qu'il convoque la commission, fixe la durée de la session et détermine l'objet des délibérations. Il a le droit d'entrer dans la salle des séances et d'assister aux délibérations s'il le désire. Des chefs de service peuvent être entendus par les membres de la commission lorsque le gouverneur le juge utile. Les délibérations de la commission ne sont valables que si la majorité des membres y est présente. La voix du président est prépondérante en cas d'égalité des suffrages.

Le Conseil colonial peut déléguer à la commission permanente des affaires pendantes pour être réglées. L'administration peut convoquer d'urgence le Conseil colonial en session extraordinaire lorsqu'un différend s'élève entre elle et la commission. La commission peut, sur la demande du gouverneur de la Cochinchine, modifier la répartition des crédits votés par le Conseil colonial sans pouvoir bien entendu ni réduire, ni augmenter le chiffre voté antérieurement par le Conseil. C'est en ceci que la commission remplace avantageusement l'embarras d'une convocation du Conseil colonial en session extraordinaire. Enfin, la commission « donne son avis au Lieutenant gouverneur sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles il croit devoir appeler son attention dans l'intérêt de la colonie » (art. 11).

Il est tenu procès verbaux des séances de la commission.

SECTION VII

Des Attributions du Conseil colonial

Le Conseil colonial est investi de la plupart des attributions qui sont conférées aux Conseils généraux des autres colonies. Toutefois, cette assimilation n'est pas exacte à tous les points de vue. Le Conseil colonial a des pouvoirs déterminés spéciaux qui lui sont conférés par des textes. Depuis le décret initial du

8 février 1880, les pouvoirs du Conseil colonial ont été retouchés et modifiés maintes fois. Le décret du 9 juin 1922 a tenu compte de toutes ces modifications et a réuni dans son titre VI toutes les attributions du Conseil colonial. Parmi ces attributions, il convient de distinguer :

- A) Les matières qui sont réglées par le Conseil ;
- B) Celles qui ne sont que délibérées par lui ;
- C) D'autres auxquelles il ne fait que donner son avis.

A) *Matières réglées par le Conseil colonial.* — L'article 33 détermine les matières qui sont réglées par le Conseil colonial. Le Conseil statue sur tous actes concernant les propriétés mobilières ou immobilières qui ne sont pas affectées à un service public. Ces actes concernent l'acquisition, l'aliénation, l'échange et le mode de gestion de ces propriétés. Pour empêcher des abus tels qu'il s'en était produit pendant les premiers temps de l'établissement du Conseil colonial, le décret du 9 juin 1922 interdit au Conseil de faire des concessions gratuites ou de gré à gré des terrains domaniaux ruraux excédant 300 hectares. Pour la vente aux enchères de terrains au-dessous de 1.000 hectares, le gouverneur de la Cochinchine doit donner son autorisation. Au-dessus de 1.000 hectares, le gouverneur général statue en Conseil de gouvernement. Le Conseil passe des baux quelle qu'en soit la durée et statue sur les transactions concernant les

droits du pays et sur les assurances des propriétés mobilières et immobilières. Il statue en outre sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la colonie, sauf dans des cas urgents où le gouverneur prend sur lui la responsabilité de ces actes. De même, le Conseil a pour attribution importante le classement, la direction et le reclassement des routes. Il accepte ou refuse les offres faites par les communes, associations ou particuliers pour concourir à l'entretien des routes ou à d'autres travaux à la charge de la colonie. Il a également le droit de refuser ou d'accepter les dons et legs faits à la colonie sans charge ni affectations immobilières. Tous projets exécutés sur les fonds de la colonie, toutes concessions à des associations ou à des compagnies, toute contribution de la colonie aux dépenses de l'Etat doivent être soumis aux délibérations du Conseil colonial.

Toutes ces délibérations sont exécutoires à moins que dans un délai de deux mois depuis la clôture de la session, le gouverneur ne forme opposition et ne prononce l'annulation en commission permanente du Conseil de gouvernement pour violation des lois ou pour excès de pouvoir.

Le gouverneur de la Cochinchine, qui a la charge de l'instruction préalable de toutes les questions concernant la colonie, est chargé également de l'exécution des décisions du Conseil colonial.

B) *Matières délibérées par le Conseil colonial.* —

Les matières qui sont délibérées par le Conseil colonial et rendues exécutoires par arrêté du gouverneur général en Conseil de gouvernement, concernent le mode d'assiette, les tarifs et les taxes de toutes natures, excepté les droits de douane et d'octroi de mer. Lorsque le gouverneur général refuse d'approuver ces délibérations, le Conseil colonial délibère de nouveau. Jusqu'à ce que le Conseil soit d'accord avec le gouverneur général, la perception se fait sur le tarif des perceptions en usage. On donne ainsi au gouverneur général un pouvoir qui, d'après l'ancien décret du 28 septembre 1888, appartenait au Président de la République. En effet, il est dit dans l'ancien article 33 que les délibérations prises sur ces matières sont approuvées par décret du Président de la République. Toutefois, comme le Président de la République ne prenait un décret que sur présentation d'un rapport adressé par le gouverneur général, la loi nouvelle n'a rien modifié, puisque de toute façon, le gouverneur général devait examiner et prendre une décision. Rentrent également dans les délibérations du Conseil colonial toutes questions de gestion, d'acquisition, de transition, d'aliénation ou d'exploitation de propriétés de la colonie affectées à un service public.

Certaines délibérations du Conseil colonial sont approuvées par décret en Conseil d'Etat, comme les emprunts contractés par la colonie, l'acceptation des

dons et legs avec charges ou affectations immobilières.

C) *Matières où le Conseil colonial donne son avis.*

— D'une façon générale, le gouverneur peut consulter le Conseil colonial sur toutes les questions d'intérêt économique et social se rapportant à la colonie. Obligatoirement, la loi astreint l'administration à s'adresser au Conseil colonial pour obtenir son avis sur les tarifs d'octroi de mer sur les produits étrangers et sur toutes les questions douanières. Le Conseil donne également son avis sur les exceptions accordées au tarif douanier de la métropole.

Les changements des limites territoriales des arrondissements, des cantons ou des communes, la création des hôpitaux, des formations sanitaires, des écoles, le développement des travaux publics ainsi que l'ordre d'urgence de ces travaux, doivent être soumis obligatoirement aux délibérations du Conseil colonial pour obtenir son avis.

Telles sont les attributions du Conseil colonial définitivement fixées pour le moment par le décret du 9 juin 1922. Ces attributions, comme on le sait, ont été maintes fois retouchées depuis le décret initial du 8 février 1880. Au début, on donnait des pouvoirs trop larges au Conseil colonial. Des abus étaient dénoncés par la presse et des écrits. On en vint alors à limiter ces pouvoirs, tantôt en enlevant au Conseil le droit de statuer sur certaines matières et ne lui

laissant plus que le droit de délibérer sur ces mêmes matières, tantôt on faisait approuver les délibérations du Conseil par un arrêté du gouverneur général en Conseil de gouvernement ou par un décret du Président de la République.

Mais ce qui ne change pas dans tous ces décrets successifs, c'est que tout vœu ayant trait à la politique est rigoureusement interdit au sein du Conseil colonial.

SECTION VIII

Vote du Budget

En instituant le Conseil colonial par le décret du 8 février 1880, le gouvernement de la Métropole a voulu enlever au gouvernement local de la Cochinchine la libre disposition du budget sans cesse grossissant de la colonie. Mais il n'a fait en cela que déplacer l'autorité en la transposant du gouvernement au Conseil colonial. Nous savons que sous l'empire des décrets parus jusqu'en 1914 sur le Conseil colonial, le nombre des conseillers européens est du double de celui des conseillers annamites. Or, la presque totalité des impôts, a remarqué très judicieusement M. F. de Lanessan, est payée par les Annamites. Cet auteur a écrit encore que « le décret d'organisation du Conseil colonial attribue à cette assemblée le droit de fixer le chiffre et la nature des impôts et de dis-

poser librement de toute la partie du budget des recettes disponible après le vote des dépenses obligatoires. Il met donc en réalité entre les mains de l'administration et d'une poignée de conseillers européens toute la fortune des indigènes ». 'Que conclure de cet état de choses ? — Évidemment la conclusion s'imposait d'elle-même, c'est la réforme de ce Conseil. Réformes multiples par des additions et des retouches comme nous l'avons vu antérieurement. Le décret du 9 juin 1922 a tenu compte de toutes ces réformes et a refondu dans son titre VII tout ce qui concerne le vote du budget de la Cochinchine par le Conseil colonial.

Le budget local de la Cochinchine est préparé par le gouverneur avant d'être présenté aux délibérations du Conseil colonial. Le gouverneur fixe les prévisions des recettes et propose le chiffre des crédits pour les dépenses. L'article 38 classe les dépenses en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. Rentrent dans les dépenses obligatoires :

1^o Les dettes exigibles;

2^o Les frais de personnel et d'administration concernant tous les services créés par décrets du Président de la République ou par des arrêtés du gouverneur général;

3^o Les dépenses extraordinaires qu'un décret fait rentrer dans les charges du budget de la Cochinchine.

Si le chiffre voté par le Conseil colonial est insuffisant pour solder les dépenses obligatoires, le gouverneur en Conseil privé, y pourvoit par la réduction des dépenses facultatives. A part ce cas, les dépenses facultatives une fois votées par le Conseil colonial ne peuvent être modifiées par le gouverneur. Pour éviter les facilités avec lesquelles les anciens conseillers coloniaux des premiers temps de la création de cette institution votaient des secours soit aux solliciteurs, soit à des personnes plus ou moins intéressées, le décret du 9 juin 1922 reproduisant un article du décret du 28 septembre 1888 enlève au Conseil colonial la faculté d'accorder des avantages directs ou indirects à des fonctionnaires. En effet, les fonctionnaires étant des électeurs, et comme les élus peuvent témoigner leur gratitude à leurs électeurs en votant à leur adresse des avantages, la loi prend là une sage mesure en empêchant ces libéralités légales si faciles à faire.

Dans le cas où le Conseil ne se réunirait pas, ou, étant réuni, il s'est séparé sans avoir voté le budget, le gouverneur de la colonie l'établirait d'office en Conseil privé pour le soumettre au gouverneur général en Conseil de gouvernement. Pendant ce temps, les agents de l'administration continuent à percevoir les taxes d'après le tarif de l'année précédente.

Après le vote du budget par le Conseil colonial, il peut arriver que des dépenses imprévues soient re-

connues nécessaires. Le gouverneur fixe alors ces nouveaux crédits en Conseil privé et les soumet aux délibérations du Conseil colonial réuni en session extraordinaire. En cas d'urgence et dans l'impossibilité d'une réunion des membres du Conseil colonial en session extraordinaire, le gouverneur fixe quand même le chiffre de ces crédits en prenant avis du Conseil privé. Ces crédits sont alors soumis au gouverneur général qui, par un arrêté en commission permanente du Conseil de gouvernement, approuve les crédits ainsi proposés. Le Conseil colonial, dans sa plus prochaine séance, sera saisi de l'ouverture de ces crédits par arrêté. Ces crédits extraordinaires ouverts en dehors du budget voté par le Conseil colonial doivent être notifiés au trésorier payeur avec le texte des arrêtés. Celui-ci enverra une copie de ces arrêtés avec le budget local à la cour des comptes.

Chaque année, à la session ordinaire du Conseil colonial, le gouverneur de la colonie présente à l'assemblée le compte de l'année écoulée. Toutes les observations que ce compte rendu des dépenses peut suggérer sont présentées par le président du Conseil colonial au gouverneur de la Cochinchine qui le transmet au gouverneur général. Une copie de ces observations est adressée à la cour des comptes par le ministre des colonies.

Toutes les délibérations du Conseil colonial sur

le budget sont arrêtées par le gouverneur de la Cochinchine en Conseil privé et soumis à l'approbation du gouverneur général de l'Indo-Chine en Conseil de gouvernement.

CHAPITRE II

LES CHAMBRES CONSULTATIVES DU TONKIN DU CAMBODGE ET DE L'ANNAM

I) LA CHAMBRE CONSULTATIVE DU TONKIN

SECTION I

Aperçu sur le Tonkin

Après la Cochinchine, le pays qui s'était ouvert le plus rapidement sous l'influence de la colonisation française, c'est le Tonkin, de conquête plus récente. Tonkinois et Cochinchinois sont également des Annamites, mais les Tonkinois, hommes du nord, annamites de vieille souche mieux servis que leurs compatriotes du sud (les Cochinchinois) et du centre (de l'Annam) par le climat, surpassent tous ceux-ci par leur courage et leur énergie dans la lutte pour l'existence. C'est ici que les vérités énoncées par Montesquieu dans *l'Esprit des Lois* sont des plus flagrantes. Tonkinois et Cochinchinois vivent aux deux extrémités de la longue et étroite chaîne annamitique distantes entre eux de 15 degrés de latitude. Alors que la Cochinchine est noyée d'un bout de l'année à l'autre par la chaleur ou la pluie torrentielle et étouf-

fante, le Tonkin connaît, lui, au moins, un doux hiver. La vigne et plusieurs autres plantes des pays tempérés y poussent. Les hommes sont plus énergiques et sont poussés vers l'industrie pour des raisons variées : d'abord à cause de la densité de la population, ensuite à cause de la proximité des mines. Le delta du Tonkin est un des endroits du globe où la population est des plus denses. Par contre, les régions montagneuses sont clairsemées et désertes. Alors que certaines contrées de la Cochinchine manquent littéralement de bras pour l'agriculture, le delta du fleuve rouge n'est pas assez vaste pour recruter tout ce peuple agriculteur. La population inoccupée cherche donc son gagne-pain dans l'industrie. Pour toutes ces raisons, le Tonkin sera industriel. Toutes les petites et moyennes industries s'acclimatent déjà au Tonkin. Quelques grandes manufactures et usines s'élèvent de çà et de là. Les articles tonkinois sont écoulés dans toute l'Indo-Chine. On y admire la finesse des objets divers mis en vente. On loue l'habileté des artisans tonkinois qui, pour satisfaire la clientèle moderne, fabriquent avec dextérité tous les objets de consommation du siècle et provenant jusqu'ici de l'importation étrangère. Les souliers, les bottines, les parapluies, les casques coloniaux, les fauteuils en rotin et en osier, les valises où la qualité du cuir est vraiment remarquable, trouvent des amateurs fervents, car tous ces produits sont du pays et

d'un coût peu élevé en comparaison de ceux venus d'au delà des mers. Nous ne parlons pas de la soierie avec des broderies, ainsi que des objets d'art de toutes sortes où les qualités artistiques de la race se sont exercées depuis des siècles. La France importe nombre de ces marchandises pour les vendre dans la Métropole. Mais pour le public français elles portent l'étiquette « made in China ». En effet, il serait difficile pour un client parisien de deviner qu'il a acheté des nattes du Tonkin par exemple lorsque le marchand les lui a vendues sous l'étiquette de natte de Chine. Il en est ainsi pour beaucoup d'autres objets tels que du thé, de l'ivoire travaillé, de la soierie, etc... D'autre part, les qualités de la race s'affirment énergiquement lorsqu'il s'agit d'évincer une concurrence étrangère. C'est ici que les Tonkinois dépassent de beaucoup les Cochinchinois. L'exemple de ce puissant armateur tonkinois si connu en Indo-Chine et qui possède aujourd'hui une flotte et des chantiers pour construire ses propres vapeurs fait l'orgueil du Tonkin.

La France qui veut faire de l'Indo-Chine un Etat, trouve ici tous les éléments nécessaires pour se passer du concours des étrangers. Rien ne manque, nous semble-t-il ! Les Annamites possèdent le don de l'assimilation autant que les Japonais. Les idées les plus hardies et considérées comme à peine réalisables en Indo-Chine par les détracteurs de toute innovation,

laissent ceux-ci tout penauds lorsqu'il se trouve un colonial intelligent et assez généreux pour prendre la responsabilité de les mettre en pratique. Tout récemment, Américains et Japonais avaient offert, paraît-il, des capitaux pour exploiter l'Indo-Chine. L'offre était assez tentante, mais on eut le courage de la repousser. Un emprunt de six millions de piastres lancé dans la colonie même pour achever un tronçon de la voie ferrée transindochinoise, était couvert au delà du chiffre autorisé par la loi. Le gouvernement était obligé d'ordonner la clôture de l'emprunt avant la date prévue et procéder ensuite au remboursement d'une partie des sommes reçues pour ne pas dépasser le chiffre de six millions de piastres.

* * *

Telle est la richesse de ce grand pays qu'est l'Indo-Chine. Richesse naturelle considérable comme les mines du Tonkin pour ne citer qu'un exemple. Richesse morale et intellectuelle en puissance, car le cerveau annamite est apte à assimiler non seulement la science occidentale, ce qui est en somme aisé, mais encore la pensée latine, chose plus difficile. Voilà pourquoi de toutes les colonies françaises l'Indo-Chine est considérée par certains coloniaux comme une des plus douées.

Aussi, après la Cochinchine, on a pourvu les autres

pays de l'Union d'une chambre représentative. A commencer d'abord par le Tonkin. Sans doute, l'assemblée du Tonkin n'est qu'une chambre consultative, mais c'est un début. De consultative qu'elle est aujourd'hui, la chambre du Tonkin pourra devenir un jour délibérative. Cette pensée, certes, n'est pas une pensée séditeuse. Le progrès est un processus lent mais sûr. Les idées sont des forces que nulle barrière humaine ne peut contenir. Et lorsqu'elles sont assez mûres pour éclore, la sagesse consiste non pas à les y étouffer, mais à les laisser venir, les guider dans la bonne voie et les adapter aux circonstances de temps et de lieu. L'Angleterre était intransigeante, voilà pourquoi elle avait perdu sa belle colonie des Etats-Unis d'Amérique. Aujourd'hui, sa politique toute de conciliation avec ses possessions du Canada, de l'Australie, du Transvaal et même de l'Inde prouve qu'elle a une meilleure compréhension des besoins nouveaux qu'éprouvent les peuples qui ont marché dans la voie de la civilisation et du progrès.

SECTION II

De la formation de la Chambre consultative du Tonkin

Lorsqu'on a admis le principe d'une assemblée représentative au Tonkin, on a pensé évidemment à la calquer sur celle qui existe déjà en Cochinchine.

Mais l'assimilation ne peut pas être complète, car le Tonkin n'est qu'un protectorat, tandis que la Cochinchine est une colonie. Le caractère représentatif de l'assemblée du Tonkin est encore bien plus imparfait que celui du Conseil colonial. Comme son nom l'indique, l'assemblée du Tonkin est purement consultative. De plus, à côté des membres élus par un collège restreint, siègent au même titre des membres nommés par le résident supérieur.

La chambre consultative du Tonkin se compose (art. 23 de l'arrêté du 19 mars 1913) :

1^o De représentants de la population à raison de un membre pour 20.000 contribuables. Le collège électoral chargé de nommer ces membres comprend : *a*) des mandarins en exercice ou en retraite; *b*) des secrétaires interprètes et des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, secondaire, primaire ou de l'enseignement franco-annamite; *c*) des anciens sous-officiers en retraite de l'armée de terre et de mer; *d*) des délégués des villages. Ces délégués sont les « tien chi » pour les villages de moins de 500 contribuables, les « tien chi » et « thu chi » pour ceux comptant plus de 500 contribuables.

2^o De commerçants patentés annamites élus par leurs collègues à raison de : un représentant pour 200 à 500 patentés, deux représentants au-dessus de 500 patentés et de trois représentants pour des provinces comptant plus de 2.000 patentés. Deux pro-

vinces dont chacune compte moins de 200 patentés peuvent être fusionnées pour former une circonscription électorale.

3^o De fonctionnaires et notables nommés par le résident supérieur et dont le nombre est fixé par lui.

Pour être électeurs, les indigènes mâles doivent être âgés de vingt et un ans révolus et être portés sur la liste électorale. La loi écarte les individus dont le casier judiciaire est entaché d'une condamnation soit par les tribunaux français, soit par les tribunaux indigènes.

Pour être éligibles, les candidats doivent être âgés de trente ans révolus au jour de l'élection. Les anciens fonctionnaires révoqués par l'administration ne peuvent faire acte de candidature à la chambre consultative.

SECTION III

Mode d'Election

Nous venons de voir dans la section précédente que le corps électoral qui élit les représentants à la chambre consultative est composé de mandarins, de secrétaires de l'administration, d'interprètes, de titulaires d'un diplôme d'enseignement et de commerçants patentés. En un mot, c'est une sélection où on ne confie le bulletin de vote qu'à des personnes instruites ou au courant des affaires publiques. Le peuple est donc considéré comme n'étant pas encore assez

instruit pour qu'on puisse lui donner le droit de participer aux affaires publiques.

Les provinces ou territoires ainsi que les villes de Hanoï et de Haiphong sont divisés en un certain nombre de circonscriptions électorales pour élire les représentants de la population. Dans chaque circonscription, il est établi une liste électorale où les électeurs sont groupés par huyen, canton et village.

Au contraire, pour les représentants patentés, la liste électorale est unique pour toute la province ou territoire et pour chacune des villes de Hanoï et de Haiphong.

Chaque année une commission, présidée par l'administrateur résident assisté des mandarins provinciaux, dresse les listes électorales du 15 au 30 novembre. Cette commission ajoute ou retranche les membres électeurs selon que les uns ont atteint l'âge requis pour être électeurs ou que les autres se trouvent placés dans un des cas d'incapacité électorale. La commission tient à cet effet un registre avec pièces et motifs à l'appui de ses décisions. Toute contestation doit être présentée à la commission avant la date du 1^{er} janvier. La commission tranche les litiges avant le 20 janvier. Appel de sa décision peut être formé dans le délai d'un mois devant une autre commission administrative composée cette fois du résident supérieur ou de son délégué assisté de deux hauts mandarins.

Le résident supérieur convoque les collèges électoraux par arrêté. Les bureaux de vote sont présidés par un fonctionnaire européen délégué de l'administrateur résident et d'un fonctionnaire annamite délégué du tong doc ou tuan phu et de deux électeurs. Pour être élu au premier tour de scrutin, il faut avoir réuni à la fois la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. En cas de ballottage, un second tour de scrutin est nécessaire. Dans ce dernier cas, la majorité relative seule suffit.

Le résident administrateur tranche toutes contestations relatives aux opérations de l'élection. Appel de sa décision peut être formé devant le résident supérieur. Celui-ci approuve le résultat définitif des élections (art. 34, arrêté du 25 mars 1913). Les membres élus portent le titre de « thuong-nghi-hoi-vien ». La durée du mandat des membres de la chambre consultative est de trois ans. Ce mandat est indéfiniment renouvelable. Un arrêté du gouverneur général du 28 août 1914 fixait les cas d'après lesquels les membres de la chambre consultative seraient considérés comme déchus de leur titre pendant la durée de leur mandat. Ces conditions sont au nombre de quatre :

1^o Lorsqu'ils auront subi soit devant les tribunaux français, soit devant les juridictions indigènes, des condamnations afflictives ou infamantes;

2^o Lorsqu'ils auront disparu depuis plus de trois mois sans avoir averti les autorités ou sans faire connaître le lieu de leur nouvelle résidence;

3^o Lorsqu'ils auront été révoqués de leurs fonctions administratives;

4^o S'ils n'ont pas siégé pendant toute la durée d'une session sans s'être fait excuser valablement.

Pour des raisons qui sont laissées à l'appréciation du résident supérieur, le gouverneur général, sur un avis motivé de ce haut fonctionnaire, peut dissoudre la chambre consultative.

SECTION IV.

Fonctionnement et attributions de la Chambre Consultative du Tonkin

Chaque année à Hanoï, dans la dernière quinzaine de juin, sur convocation du résident supérieur, la chambre consultative se réunit en session ordinaire qui dure dix jours, mais qui peut être prolongée. Le résident supérieur délègue un fonctionnaire français qui assiste aux séances de l'assemblée pour lui fournir toutes explications utiles. D'ailleurs, le résident supérieur et le gouverneur général ont droit d'entrée dans la salle des délibérations.

La chambre procède dans sa première séance, au scrutin secret, à l'élection de sept membres qui formeront le bureau. Le bureau élit à son tour son pré-

sident. Les résolutions de la chambre sont prises par des votes au scrutin secret ou à mains levées en séance non publique. Après les opérations de vote de la première séance, le président élu doit dresser un procès-verbal qui sera communiqué au résident supérieur. Ce dernier ratifie le vote.

Le président de l'assemblée possède des pouvoirs assez importants. Aussi un membre de l'assemblée ne peut prendre la parole que lorsqu'il y est autorisé par le président. L'orateur doit se renfermer dans la question. Il lui est défendu d'en traiter une autre à la tribune. D'ailleurs, toute interruption ainsi que toute manifestation sont interdites. Lorsqu'un ou plusieurs membres de la chambre consultative ont l'intention de soumettre à la discussion un vœu quelconque, ils doivent le présenter par écrit au président qui en réfère au résident supérieur. Tout vœu politique est interdit.

Pour sauvegarder les finances de l'Etat, la loi exige que la chambre consultative soit obligatoirement consultée sur le budget des recettes et sur les prévisions des dépenses. L'administration peut soumettre à la chambre consultative pour obtenir son avis toutes questions qu'elle juge à propos. Ces questions sont rédigées en français, en « quâc ngu » et en caractères.

II) — LA CHAMBRE CONSULTATIVE DU CAMBODGE

Tout en dotant le Tonkin d'une chambre consultative, le gouvernement général de l'Indo-Chine avait songé également à la même date à instituer une pareille chambre au Cambodge. Le gouverneur général, par un arrêté du 1^{er} avril 1913, a rendu exécutoire l'ordonnance royale du 18 mars 1913 créant une chambre consultative au Cambodge.

La formation, le fonctionnement et les attributions de la chambre consultative du Cambodge sont les mêmes que ceux de la chambre consultative du Tonkin. Nous n'insistons donc pas sur tous ces points.

La composition de la chambre du Cambodge est différente de celle du Tonkin. Et cela se comprend car les personnalités susceptibles d'être éligibles dans les deux pays sont de conditions sociales différentes. L'article 4 dit :

Seront éligibles :

1^o Les membres élus des conseils de résidence et les anciens membres de ces mêmes assemblées à l'exception de ceux qui en auraient été exclus pour indignité;

2^o Les anciens fonctionnaires retraités de l'administration indigène;

3^o Les chefs et anciens chefs de quartiers de la ville de Phnom-Penh.

Quant au collège électoral, il est comme au Tonkin composé de fonctionnaires en exercice ou en retraite et des diplômés des divers enseignements. Nous ne voyons mentionnés nulle part dans ce décret des droits des commerçants à l'électorat comme au Tonkin. C'est sans doute parce que les commerçants n'occupent pas encore au Cambodge une grande importance.



Le Cambodge, à la suite de la Cochinchine, du Tonkin et de l'Annam, entre dans une ère de prospérité économique. Placé entre deux pays voraces, le Siam et l'empire d'Annam, le Cambodge ne doit son existence que grâce à son roi Norodom qui sollicite pour son royaume le protectorat de la France. Au cours de la longue histoire qui se déroula dans la presqu'île indochinoise, l'Annam et le Siam guerroyèrent aux dépens du Cambodge qui par sa situation géographique servait d'Etat tampon à ces deux pays. L'Annam contient facilement le Siam et se rendit en quelque sorte son suzerain à une certaine époque de l'histoire et l'obligea même d'envoyer une fois l'an à Hué des ambassadeurs chargés de riches présents. Mais par contre, l'Annam chassé du nord par un Empire plus puissant, la Chine, recula vers le sud et arracha peu à peu aux « Chams » et aux Cambodgiens tout ce pays dénommé aujourd'hui la

Cochinchine et qu'il incorpora dans son Empire. L'Annamite actif et agriculteur s'empara au cours des siècles de toutes les terres en friche de la basse Cochinchine pour se les approprier. Les Cambodgiens, refoulés de partout, émigrèrent vers les régions du Grand Lac et grâce à la France purent se donner définitivement depuis près d'un siècle des frontières du côté des Annamites comme de celui du Siam.

Assistons-nous en ce moment à un réveil des Cambodgiens, ou au contraire ce peuple se plongera-t-il de plus en plus dans sa léthargie pour disparaître comme ont disparu dans cette presque île plusieurs autres peuples dont l'histoire aujourd'hui ne conserve que des noms ? Les Cambodgiens professent le mépris des biens de ce monde et n'aspirent qu'à la félicité d'une vie *post-mortem*. Riches ou pauvres, tout leur avoir sert à élever des temples. On voit des Cambodgiens peiner toute leur vie et rester toujours dans le dénuement. Les jeunes gens instruits rentrent dans les ordres, sont très considérés par leurs compatriotes et sont nourris par ceux-ci. Une fois bonzes, ils pratiquent l'ascétisme et mendient pour vivre. Les Cambodgiens peuvent être considérés comme des sages si on croyait certains philosophes. Mais il est certain que s'ils veulent se perpétuer et vivre comme tous les autres peuples, ils devront modifier leurs règles de conduite. De même que les Annamites ont

renoncé à des rêveries de philosophes et de lettrés dédiant leurs vers au Ciel ou à la terre, de même les Cambodgiens devront renoncer à la pratique du Nirvana. C'est la condition même de ce terrible mot d'un tragédien connu de l'Occident : *to be or not to be*. Certes, le passé est tout de poésie pour ces héritiers du peuple Khmer qui éleva ces temples grandioses d'Angkor. Le passé, ce sont des fêtes rustiques et des danses au milieu des clairières au son du tam tam et des flûtes. Cette existence si simple et si naturelle n'a plus aucun rapport aujourd'hui avec l'activité débordante éveillée par les mots magiques de progrès et de civilisation. Au nom de cette civilisation même, au nom de ce progrès commandé par l'Occident, le Cambodge doit sacrifier beaucoup de son passé tout comme le Japon, tout comme l'Annam, s'il veut vivre et n'être pas condamné à dépérir.

III) — LA CHAMBRE CONSULTATIVE DE L'ANNAM

Le premier jour du troisième mois de la cinquième année du règne de S. M. Khai Dinh (19 avril 1920), un édit a été rendu par Sa Majesté pour instituer une chambre consultative en Annam. Ainsi l'Annam, dernière forteresse des lettrés, suprême refuge de la tradition et des coutumes annamites, est entré comme la Cochinchine et le Tonkin dans la voie démocratique tracée par l'Occident. La monarchie absolue

adoucie depuis longtemps il est vrai par le protectorat français, était muée en monarchie constitutionnelle. Cet édit est précédé d'un long exposé des motifs où l'empereur, fin lettré comme le sont ses ministres, dit les raisons pour lesquelles il accéda aux désirs du gouvernement français en instituant une chambre consultative au sein de son empire. « Quand on organise l'administration d'un pays, dit-il, il faut s'inspirer des besoins de l'époque. » D'ailleurs, le Chou King n'a-t-il pas dit : « il délibérait et consultait avec tous et ils étaient tous d'accord avec lui ». C'est dans cet esprit qu'une chambre consultative a été établie en Annam à l'instar de celle qui est en exercice au Tonkin. L'esprit de l'édit de la chambre consultative de l'Annam est le même que celui de la chambre du Tonkin. Il n'en peut pas d'ailleurs être autrement. De même que le Tonkin, l'Annam n'est-il pas un protectorat ? D'ailleurs, d'après des traités historiques, la Cochinchine seule était détachée du royaume annamite pour devenir une colonie française. Le Tonkin et l'Annam restaient le patrimoine des empereurs d'Annam, tout en étant placés sous le protectorat français. Nous croyons inutile de traiter la chambre consultative de l'Annam dans tous ses détails, car nous répéterons forcément ce que nous avons déjà étudié pour le Tonkin. Nous ne ferons que mentionner les différences qui peuvent résulter de l'organisation un peu spéciale

de l'Annam qui s'attache plus à la tradition que le Tonkin.

La chambre consultative de l'Annam se compose de trois sortes de membres :

- 1^o Les membres élus par les habitants;
- 2^o Les patentés élus par des commerçants;
- 3^o Les délégués des hautes régions, nommés par l'administration.

1^o Les membres représentant la population sont élus par un corps électoral composé de délégués des communes, de fonctionnaires de l'administration indigène, des chefs et sous-chefs de canton, des anciens lettrés docteurs, licenciés et bacheliers de l'enseignement traditionnel (enseignement aujourd'hui disparu), des diplômés de l'enseignement franco-annamite moderne, ainsi que des secrétaires annamites employés dans l'administration française. Ces représentants sont élus à raison de un représentant pour 20.000 contribuables.

2^o Les patentés sont élus par un corps électoral spécial de commerçants inscrits dans chaque province. Leur nombre est fixé à un représentant pour 50 ou fraction de 50 patentés.

3^o Les délégués des hautes régions sont choisis par le résident supérieur. Ce dernier fixe lui-même le nombre des représentants choisis.

Pour être éligibles à la chambre consultative, les candidats doivent être nés et domiciliés en Annam

et avoir trente ans d'âge. Les membres élus reçoivent le titre de « Trung Ky tu van hoi vien ». Les cas d'inéligibilités, les modes d'élection et les contestations relatives à ces élections sont dans leurs grandes lignes les mêmes que pour la chambre du Tonkin.

La chambre consultative se réunit en session ordinaire à Hué une fois l'an sur convocation du résident supérieur, dans la première quinzaine d'août. La durée de la session est de six jours, mais elle peut être prolongée si le résident supérieur le croit utile. L'élection du bureau de la chambre se fait comme dans la chambre du Tonkin. La chambre est obligatoirement consultée sur le budget des recettes et sur les prévisions des dépenses du budget local. La chambre peut donner son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises. Elle peut émettre des vœux. Toutefois, les vœux politiques sont interdits ici comme dans toutes les assemblées délibérantes de l'Union. Le gouverneur général de l'Indo-Chine peut dissoudre la chambre consultative sur avis motivé du résident supérieur.

CHAPITRE III

LES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT DE LA COCHINCHINE LES CONSEILS DE RÉSIDENCE DU CAMBODGE LES CONSEILS PROVINCIAUX DU TONKIN LES CONSEILS CONSULTATIFS DU LAOS

SECTION I

Les Conseils Provinciaux

Nous avons traité jusqu'ici des assemblées représentatives d'un ordre supérieur. Ces assemblées, Conseil colonial en Cochinchine, chambres consultatives au Tonkin, en Annam et au Cambodge, sont placées sous le contrôle direct des gouverneurs et résidents supérieurs. Il n'existe, comme nous l'avons vu, qu'une assemblée de ce genre dans chacun des tronçons de l'Union.

Mais au-dessous de ces assemblées, il existe d'autres assemblées secondaires moins importantes, plus nombreuses et qui siègent dans chaque chef-lieu de chaque province. Ces assemblées, de quelque nom qu'on les nomme : Conseils d'arrondissement en Cochinchine, Conseils provinciaux au Tonkin et en

Annam, Conseils de résidence au Cambodge, Conseils consultatifs au Laos, ont toutes un caractère représentatif local. Voilà pourquoi l'étude de ces assemblées s'impose ici.

Pour étudier rationnellement les divers Conseils ci-dessus mentionnés, nous croyons utile de les étudier tous ensemble; car traiter séparément chaque assemblée comme pour les chambres consultatives serait nous exposer à des redites oiseuses, ces assemblées étant basées toutes sur le même principe. Nous les nommons pour la commodité de cette étude sous le nom générique de Conseils provinciaux.

Cette étude est d'autant plus intéressante qu'elle fait suite aux chambres consultatives. De même que chaque chambre consultative est censée représenter les intérêts d'un pays tout entier : Cochinchine, Tonkin, Annam ou Cambodge, de même chaque Conseil provincial est censé représenter les intérêts des habitants de chaque province. Pour avoir une idée exacte de ce que sont les Conseils provinciaux, il faut procéder par analogies et les comparer à des Conseils généraux en France (1). Un administrateur intègre et d'un rare mérite d'une province de la Cochinchine l'a bien compris. Dans son discours d'ouverture au Conseil d'arrondissement de sa pro-

(1) Cette comparaison est surtout vraie en ce sens que pour la France il y a autant de conseils généraux qu'il y a de départements, de même en Cochinchine par exemple il y a autant de conseils d'arrondissement qu'il y a de provinces.

vince il disait, en s'adressant aux membres du Conseil : « Vous allez être des collaborateurs précieux pour moi, car, à l'image de ce qui se passe en France, vos fonctions sont à peu près celles des Conseils généraux et, comme eux, vous êtes chargés des intérêts de toute une population. J'estime que vous devez vous pénétrer exactement de vos fonctions qui consistent, dans ma conception, à être l'organe d'information de l'autorité administrative, c'est-à-dire qu'il importe que je sois renseigné sur la valeur et les résultats néfastes ou heureux des ordres que je donne et qui se répandent dans toute la province. » Comme on le voit, cet administrateur est un administrateur constitutionnel qui ne se contente pas seulement d'administrer, mais d'éduquer à propos lorsque le besoin se fait sentir. Les conseillers provinciaux, il faut le dire, ne sont pas encore bien pénétrés de leur rôle. Ils ne représentent pas assez les cantons dont ils sont des élus. Au lieu d'être des députés des cantons auprès du chef de la province, ils ne sont le plus souvent que des figurants. Et quand ils ont assez d'audace pour présenter un vœu, ils le font la moitié du temps sur des points particuliers intéressant tel ou tel canton. Ce qui leur manque encore, c'est l'ampleur de vue. L'intérêt général de la province doit primer les intérêts particuliers des cantons. Voilà pourquoi des discours dans le genre de celui que nous venons de citer contribuent parfois à faire l'é-

ducation électorale des représentants des provinces. Il y a là aussi une question de temps. Les institutions représentatives ne datent seulement que d'hier en Indo-Chine. Avant que les élus et les électeurs soient au courant de ce qu'on leur demande, il faut encore des années et des années. Le Conseil colonial de la Cochinchine, qui est la plus ancienne et qui marche actuellement à la tête de toutes ces institutions, sera appelé à guider toutes les autres par son exemple.

SECTION II

Composition et Formation des Consiels Provinciaux

La création des Conseils provinciaux remonte en l'année 1889 pour la Cochinchine (1). Le décret du 5 mars 1889, dans son article 1^{er}, dit : « Il est créé

(1) Les conseils d'arrondissement n'ont pas été établis officiellement tout d'abord. Le texte suivant nous montre qu'une tentative officieuse a eu lieu d'abord en 1882 à titre d'essai. A partir de 1889 un décret a rendu ces assemblées obligatoires et officielles.

Rapport au Président de la République française

M. le Président : Dans le but de développer l'autonomie des arrondissements de la colonie et d'associer plus complètement les indigènes au maniement des affaires du pays le gouverneur de la Cochinchine créa par arrêté du 12 mai 1882, et à titre d'essai, les conseils d'arrondissement siégeant aux chefs-lieux sous la présidence des administrateurs des affaires indigènes.

L'expérience a démontré les excellents résultats qu'avait produit le développement donné à la vie propre des arrondis-

dans chaque arrondissement de la Cochinchine un Conseil d'arrondissement. » Conseil d'arrondissement, Conseil de province, Conseil de résidence ou Conseil consultatif indigène, ce sont là des appellations différentes qui désignent des assemblées sinon identiquement uniformes dans les cinq parties de l'Union, du moins présentant la même analogie entre elles. Au Cambodge, les Conseils de résidence ont vu le jour par un arrêté du gouverneur général du 27 août 1903. Au Tonkin et en Annam, les Conseils provinciaux furent créés dans la même année (arrêté du gouverneur général du 19 mars 1913 pour le Tonkin; ordonnance royale du 29 avril 1913 pour l'Annam) (1). Le Laos ne possède pas encore de cham-

sements et à plusieurs reprises l'administration locale a insisté pour que cette institution fut consacrée d'une manière définitive par un acte du pouvoir exécutif.

En raison des réels services rendus à la colonie par ces assemblées locales, j'ai préparé et j'ai l'honneur de soumettre à votre signature un projet de décret portant organisation définitive des conseils d'arrondissement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, etc....

Paris, le 5 mars 1889. Le ministre de la Marine et des Colonies.

(1) Le rapport au trône que nous reproduisons ci-dessous montre quelle sorte de collaboration existant entre le gouvernement général de l'Indo-Chine et le gouvernement annamite de Hué lorsqu'il s'agit de l'Annam.

Rapport au trône. — Sire ; Nous, membres du Conseil de régence, avons l'honneur de présenter à Votre Majesté ce qui suit :

Au cours de la séance du dix-huitième jour du deuxième mois de l'année dernière (5 avril 1912) nous nous sommes

bre consultative, car il n'a pas encore suffisamment évolué pour être doté d'une pareille assemblée. Par contre, dans la pensée du gouverneur général, le Laos pouvait avoir ses assemblées provinciales. Un arrêté du 13 octobre 1920 dit dans son article 1^{er}

entretenus avec M. le Résident supérieur de la création des commissions consultatives provinciales qui seraient chargées d'éclairer l'administration sur les besoins et les desiderata de la population indigène et de lui donner, au point de vue administratif et économique, tous renseignements et indications utiles.

La création de ces assemblées nous a paru devoir apporter à notre pays un élément nouveau qui lui manque et qu'il paraît nécessaire d'instituer, tant en vue de faciliter l'action de notre administration que pour permettre à la population d'apprécier les efforts qui sont faits continuellement pour l'amélioration de sa situation.

Ces assemblées se réuniraient, au chef-lieu de leur circonscription, une ou plusieurs fois chaque année. Elles donneraient tous renseignements utiles et elles seraient admises à présenter toutes observations qu'elles estimeraient nécessaires.

Elles seraient consultées sur tous les grands travaux à entreprendre, sur le programme de l'emploi des prestations sur l'élaboration des états de prévisions des recettes et des dépenses.

Elles pourraient émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'intérêt général. Les vœux politiques lui seraient interdits.

L'organisation de ces assemblées et leur réglementation ont été étudiées par nous de concert avec M. le Résident supérieur.

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après ces dispositions, approuvées par M. le gouverneur général, en priant Votre Majesté de vouloir bien les sanctionner pour nous permettre de les publier et de les faire mettre à exécution. — Sceau du Conseil de régence. Le vingt-troisième jour du troisième mois de la septième année de Duy-Tan (29 avril 1913).

« qu'il est créé dans chaque province du Laos un Conseil consultatif indigène ».

La composition et la formation de ces assemblées provinciales diffèrent d'un pays de l'Union à l'autre. Ainsi, en Cochinchine, tous les conseillers sont élus, tandis que dans les quatre autres pays de l'Union siègent, à côté des conseillers élus, des conseillers nommés par l'administration.

Le décret du 5 mars 1889 pour les Conseils d'arrondissement en Cochinchine donne droit à un conseiller par canton. Mais la loi fixe un chiffre minimum de dix conseillers par province pour pouvoir constituer une assemblée provinciale. Aussi, dans les provinces qui ne comptent que cinq cantons, les cantons les plus peuplés éliront deux ou trois conseillers. Le gouverneur de la Cochinchine en Conseil privé, prend un arrêté pour déterminer les cantons qui ont droit à deux ou trois conseillers. Pour être éligibles, les indigènes doivent avoir trente ans au moins et avoir rempli une fonction de notable pendant deux années. Le pouvoir exécutif convoque les collèges électoraux. Le collège électoral de chaque canton est formé par des notables. Le bureau de l'élection est présidé par le chef ou sous-chef de canton assisté de quatre notables. Pour être éligible au premier tour de scrutin, la majorité des suffrages est exigée. Au second tour, la majorité relative suffit. Les conseillers sont nommés pour quatre années

et sont renouvelables par moitié tous les deux ans. L'administrateur de chaque province préside le Conseil d'arrondissement de sa province.

Au Tonkin et en Annam, la composition et la formation des Conseils provinciaux diffèrent sensiblement de celles qui régissent ces mêmes Conseils en Cochinchine. Le collège électoral est plus restreint. Au Tonkin, ce collège est formé par des chefs et sous-chefs de canton en activité ou en retraite, des tien chi et thu chi et des ly-truong. En Annam, le siège de l'élection n'est plus au chef-lieu de chaque canton comme en Cochinchine, mais au siège du Phu, sorte de mandarin qu'on a souvent assimilé au sous-préfet en France, quoique cette assimilation ne soit pas bien exacte. Au Tonkin et en Annam il existe encore des descendants de races éteintes ou refoulées qui forment des îlots au milieu du pays. La loi donne au résident de la province le droit de désigner des représentants de ces populations qui sont des Cham Muong ou Moï. Les conseillers sont élus pour trois ans, ils sont indéfiniment rééligibles.

Les Conseils provinciaux au Cambodge portent le nom de Conseils de résidence. Chaque province du Cambodge est dotée d'un Conseil dont le résident administrateur est le président. L'arrêté du 27 août 1903 qui créa un Conseil de résidence au Cambodge avait pris pour modèle celui du 5 mars 1889 qui, depuis longtemps, était déjà en vigueur en

Cochinchine. L'analogie entre ces deux arrêtés est frappante. Nous n'insistons donc pas sur les Conseils de résidence du Cambodge; nous renvoyons à ce que nous avons déjà dit sur les Conseils d'arrondissement de la Cochinchine. En 1913, un arrêté du 30 mai a rendu celui du 27 août 1903 applicable dans le territoire de Battambang, limitrophe du Siam.

Le Laos, dernier tronçon en voie de progrès de l'Union indochinoise, se vit, lui aussi, doté d'un « Conseil consultatif indigène » par l'arrêté du 13 octobre 1920. En fait, ce Conseil existait depuis l'année 1907. Le résident supérieur du Laos à cette époque prescrivit par une circulaire aux chefs de province d'ordonner la réunion de ces Conseils à l'occasion des cérémonies du Grand et du Petit serment. Ici, il n'y a pas de membres élus. Les Conseils consultatifs provinciaux du Laos sont composés de certains fonctionnaires indigènes qui, de par leur fonction, sont membres du Conseil de droit. De plus, les chefs de province qui président ces Conseils peuvent nommer des notabilités indigènes influentes comme membres délibérants de ces Conseils.

SECTION III

Des sessions des Conseils Provinciaux

En Cochinchine et au Cambodge, les Conseils d'arrondissement et de résidence se réunissent deux fois par an en session ordinaire. Dans les trois autres pays, les assemblées provinciales se réunissent au moins une fois l'an. Des sessions extraordinaires peuvent être ordonnées par le gouverneur général. La durée de chaque session est de huit jours. Elle peut être prolongée par arrêté du gouverneur. Les membres du Conseil reçoivent une indemnité de une piastre par jour pendant la durée de la session. Les séances ne sont pas publiques. Pour que les délibérations soient valables, la loi exige la présence de la moitié plus un des membres. Un secrétaire européen et un secrétaire indigène sont nommés au début de chaque session pour rédiger dans les deux langues : française et indigène, un procès verbal des séances.

Au Tonkin, le résident supérieur peut par un arrêté dissoudre les Conseils provinciaux lorsque les chefs de province ou les commandants de territoire lui adressent une proposition motivée en ce sens. Dans ce cas, le résident supérieur doit en référer au gouverneur général.

SECTION IV

Des attributions des Conseils Provinciaux

Les Conseils provinciaux jouent dans les provinces le même rôle que les chambres consultatives pour chacun des pays de l'Union. Ils votent le budget de la province. Ils donnent leur avis sur des changements et remaniements territoriaux de la province, sur le classement des routes, sur les travaux d'entretien et de construction des chemins, digues et canaux. En un mot, ils peuvent être consultés par l'administrateur chef de province sur toutes les questions intéressant la province. Les conseillers peuvent émettre des vœux sur des questions économiques et d'administration générale. Comme pour les chambres consultatives, toutes questions politiques leur sont interdites. L'article 25 du décret du 5 mars 1889 pour la Cochinchine donne à l'administrateur le droit d'intenter et de défendre toutes les actions de l'arrondissement avec l'autorisation du gouverneur en Conseil privé et en vertu des délibérations du Conseil. « L'administrateur fait tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance. Suivant les délibérations du Conseil, il passe les contrats au nom de l'arrondissement. »

L'article 21 du décret du 19 mars 1913 pour le Tonkin autorise la réunion générale ou partielle de

Conseils interprovinciaux sous la présidence d'un administrateur de première classe, assisté des chefs des provinces convoqués pour étudier des questions d'intérêt général concernant tout le pays ou toute une région.

SECTION V

Utilité et Rendement des Conseils Provinciaux

La question de savoir si l'institution des Conseils provinciaux a rendu jusqu'ici des services à la colonie ne peut être résolue que par l'affirmative. Pour les Conseils d'arrondissement de la Cochinchine, nous avons un témoignage précis de M. F. de Lanessan qui écrivit en 1889 que : « Sans les Conseils d'arrondissement, la colonie serait aujourd'hui dans le même état qu'en 1878. » En effet, l'organisation administrative telle qu'elle existe en Cochinchine par exemple est très souple. Dans les provinces, il y a décentralisation administrative remarquable qui assure à chacune d'elle son libre développement. Le pouvoir central à Saïgon ne reste pas moins pour cela tout puissant, car c'est de là que partent les ordres, les nominations et les révocations. Mais l'administrateur chef de chaque province possède des pouvoirs très étendus. C'est ce qui a permis jusqu'ici à bon nombre d'administrateurs sincèrement pénétrés de leur

rôle de civilisateurs de doter rapidement leur province d'outillages nécessaires pour assurer la prospérité économique de celle-ci. Avec l'aide de quelques fonctionnaires européens et indigènes de leur entourage et prenant avis du Conseil d'arrondissement, certains administrateurs réussissent à créer tous les rouages d'un pays civilisé : fondation des écoles, creusement des canaux, ouverture des routes au milieu de la brousse, constructions d'hôpitaux et de maternité, etc... Le Conseil de province est pour l'administrateur un organe d'information utile, car il signale à celui-ci des besoins réels du pays. Mais la critique que nous avons déjà adressée à cet organe, c'est que leurs membres ne sont pas encore bien pénétrés de leur rôle. Au lieu de se considérer comme le porte-voix des cantons dont ils sont des élus, ils se placent comme de modestes fonctionnaires sous les ordres de l'administrateur chef de province. Il faut dire aussi que le moyen de faire autrement serait difficile pour le moment présent. Il n'entre nullement dans notre pensée de voir les Conseils provinciaux voter des motions pour approuver ou blâmer la politique du gouvernement comme le font les Conseils généraux en France. D'ailleurs, la loi ne leur permet pas une pareille manifestation de pensée. Mais ce que nous souhaitons, c'est de voir les membres des Conseils d'arrondissement s'élever à un certain niveau et avoir une meilleure compréhension de

leur mandat. C'est là une question de temps, avons-nous dit dans une section antérieure. On pourrait cependant hâter cette évolution en affichant dans les maisons communes (sortes de mairies du village) des tracts pour éduquer et éclairer la population, comme on en faisait lorsqu'il s'agissait de lancer un emprunt.

Pour montrer l'importance des travaux d'une assemblée provinciale, étudions au hasard une des provinces de la Cochinchine. A la séance d'ouverture d'une session ordinaire du Conseil d'arrondissement de la province de T... et après que l'administrateur président ait pris la parole, nous voyons figurer l'ordre du jour suivant pour les autres séances :

1^o Examen du compte administratif du budget de 1915;

2^o Compte de gestion du receveur comptable;

3^o Projet de budget complémentaire de l'année 1916;

4^o Désignation des membres de la commission du budget : 8 membres;

5^o Désignation des membres de la commission des affaires diverses : 8 membres;

6^o Les vœux.

Dans cette même province, à la séance du 23 octobre 1919, nous voyons les crédits suivants votés pour l'année 1920. Les crédits de l'année 1919 sont reproduits ici pour donner une idée comparative entre les années 1919 et 1920.

Nature des dépenses	Crédits de 1920	Crédits de 1919
	Piastres	Piastres
Dépenses d'administration . . .	50.470,00	48.929,45
Dépenses d'intérêt social . . .	46.799,00	41.012,00
Dépenses d'intérêt économique. .	106.416,00	110.450,75
Dépenses imprévues	881,00	673,80
Total général des dépenses . . .	204.566,00	201.066,00

Et voici la nature des recettes correspondantes pendant ces deux années :

Nature des recettes	Recettes de 1920	Recettes de 1919
	Piastres	Piastres
Centimes additionnels.	60.703,00	60.590,00
Prestations.	138.253,00	136.606,00
Produits divers	2.880,00	1.880,00
Recettes d'ordre.	2.730,00	1.990,00
Total général des recettes . . .	204.566,00	201.066,00

Ce simple exposé, avec production de chiffres, d'un budget local d'une province prise au hasard, montre la richesse de ce pays encore entièrement inexploité qu'est l'Indo-Chine. Notons que les fonds de réserve de cette province s'élevaient en 1916 à 10.000 piastres.

CHAPITRE IV.

CONCLUSION

SECTION I

Aperçu financier et budgétaire

Le décret sur le régime financier des colonies du 30 décembre 1912 confirme la personnalité civile des colonies. Art. 56 : « Les colonies sont dotées de la personnalité civile. Elles peuvent posséder des biens, entreprendre des travaux, contracter des emprunts dans les formes déterminées par la loi, gérer ou concéder l'exploitation des services d'utilité publique. » En outre, ce décret a créé dans les colonies un fonds de réserve — fonds alimenté par l'excédent des recettes sur les dépenses annuelles — destiné, dit-il dans son article 258, « à subvenir aux besoins courants, à l'insuffisance des recettes annuelles et aux dépenses extraordinaires que des événements imprévus peuvent nécessiter ». Ce décret a été promulgué en Indo-Chine par son gouverneur général le 10 mars 1913. Et en 1919, six années après la création de cette caisse de réserve, l'avoir de la Cochinchine à

la clôture de l'exercice 1919 était de 4.100.808,11

Cet avoir était ainsi décomposé :

	Piastres
Numéraire.	1.285.142,19
Rentes 3 o/o et emprunts 5 o/o et 4 o/o.	2.815.665,92
Total	<u>4.100.808,11</u>

Ces chiffres montrent que la richesse de la Cochinchine tant vantée dans le monde colonial n'est pas une pure légende. Pourtant le budget de la Cochinchine ne présente pas toujours un excédent des recettes sur les dépenses. Témoin l'année 1920 où les ressources ne suffisaient pas aux dépenses. Il a fallu trouver dans les impôts une augmentation pour combler le déficit budgétaire. C'est alors que le gouverneur de la Cochinchine prononça au Conseil colonial un magistral discours où il exposa sa politique, les besoins du pays et les solutions qu'il proposait pour le problème financier. La solution de ce dernier problème était la suivante : augmenter les impôts existants et en créer de nouveaux. Cette solution qui paraît si simple est pourtant très délicate, car les contribuables en Cochinchine, comme partout ailleurs, voient toujours d'un mauvais œil l'éventualité de nouvelles charges. Le gouverneur de la Cochinchine le savait bien et il disait dans son discours : « Nous avons touché d'une main légère à la vis du pressoir. » Et la raison évoquée par le gouverneur pour augmenter le chiffre des impôts, c'était que

la plupart des taxes perçues jusque-là remontaient à dix ou vingt ans en arrière et n'avaient pas subi de modifications, alors que la valeur marchande des produits et la richesse du pays ont augmenté dans une proportion très notable. Quoi qu'il en soit, on avait besoin de deux à trois millions de piastres et il fallait les trouver. Et la révision entreprise par le gouverneur et ses bureaux portait sur les impôts suivants :

1^o Impôt foncier des centres sur la propriété bâtie : 137.330 piastres ;

2^o Impôt d'immatriculation des rizières : 225.000 piastres. Le commerce du riz s'est accru depuis dix ans dans une proportion considérable ainsi que la valeur locative des rizières ;

3^o Impôt des cultures variées : 53.000 piastres ;

4^o Impôt sur les patentes : 779.000 piastres. Le commerce et l'industrie ont pris en Cochinchine comme au Tonkin un essor remarquable. La piastre, monnaie du pays, qui n'avait jamais dépassé 2 fr. 50 en 1914, était cotée 16 francs en 1919. Elle se maintient actuellement à 7 francs ;

5^o Impôt des Asiatiques étrangers : 685.000 piastres. La Cochinchine est remplie de ses voisins d'Extrême-Orient qui jouissent de l'hospitalité bienveillante qu'on leur accorde pour faire fortune dans la paisible Cochinchine, étant assurés que les biens de chacun sont protégés par la loi. Il est donc juste de

demander à ceux-là une part d'impôt qui pèse si lourdement sur les contribuables annamites;

6° Taxe personnelle des Européens et assimilés « dans un but de justice fiscale », dit le texte : 60.000 piastres. Cet impôt a été payé jusqu'ici par des nationaux à l'exclusion des Européens;

7° Droits forestiers : 20.000 piastres;

8° Taxe sur les automobiles : 60.000 piastres. Le commerce des automobiles est florissant en Cochinchine. Ces voitures démolissent, dit-on, par l'usure, les routes entretenues par le budget. Il est donc juste que l'impôt frappe les riches propriétaires de ces voitures;

9° Taxes diverses comme les permis d'armes et les visas de passeports, etc... : 100.000 piastres.

Voilà l'ensemble des mesures préconisées en 1920 pour tirer des contribuables les deux à trois millions de piastres qui devaient combler le déficit budgétaire de la riche Cochinchine. Nous disons riche Cochinchine car ce pays est appelé à devenir un marché important d'Extrême-Orient lorsqu'il aura tout l'outillage économique qui lui fait encore défaut.

* * *

L'avenir du Tonkin, a-t-on souvent répété, sera industriel à cause de ses mines abondantes, tandis que celui de la Cochinchine sera industriel par l'é-

tendue de ses terres cultivables. Mais l'agriculture et l'industrie n'engendrent-elles pas le commerce ? Vu sous cet angle, on aperçoit tout de suite le magnifique avenir qui sera réservé à l'Indo-Chine.

Toutes ces richesses sont encore en puissance, comme dirait le langage philosophique. Les mines du Tonkin, encore inexploitées, constituent des réserves immenses pour les futures usines et ateliers. Les terres de la Cochinchine manquent encore de la main-d'œuvre nécessaire pour les défricher et les mettre à l'état d'être cultivées. On escompte depuis assez longtemps l'achèvement rapide de la voie ferrée allant de Hanoï à Saïgon pour amener en Cochinchine les quelques centaines de milliers de sans-travail qui vivent misérablement au Tonkin et en Annam. — Lorsque le Tonkin et la Cochinchine auront donc réuni tous les facteurs qui leur manquent encore pour produire à grand rendement, le grand commerce naîtra comme la résultante de ces deux forces : agriculture et industrie. Mais le commerce lui aussi, exige aujourd'hui tout un outillage économique. Le commerce n'est possible que s'il existe des moyens de transport. Or, l'Indo-Chine manque à l'heure actuelle de tout. En fait de voie ferrée, elle est des plus pauvres. Comme ports de commerce, on pourrait citer Haïphong et Saïgon. Haïphong est au fond d'un golfe, voilà son défaut. Le commerce de transit ne s'y arrête pas. Saïgon est à plusieurs

milles de la mer, campé sur les rives d'une rivière savamment tortueuse et difficile à contourner pour les bateaux de gros tonnages. De telle sorte que les navires étrangers perdraient leur temps et leur argent à cause du service de pilotage s'ils voulaient s'arrêter à Saïgon pour faire du charbon. Il reste, nous semble-t-il, le port du cap Saint-Jacques et la belle baie de Tourane qui présentent quelque analogie avec des ports anglais comme Colombo, Singapour et Hongkong à cause de leur situation géographique par rapport aux lignes maritimes internationales. Mais ces deux ports sont des ports militaires.

Nous ne voulons certes pas faire un tableau trop sombre de l'Indo-Chine qu'on vante tant dans le milieu colonial. Elle est riche, c'est entendu ! Et pour parler comme tout le monde, nous disons que c'est « la perle » des colonies, « le plus beau fleuron » de la couronne coloniale française. On y gagne beaucoup d'argent ! — Certes, l'agriculture est prospère en Cochinchine, l'industrie conquiert chaque jour du terrain au Tonkin et le commerce est en voie constante de progrès. Nous ne nions rien de tout cela. Nous regrettons seulement l'absence de facteurs qui, s'ils ne faisaient pas défaut, auraient centuplé les revenus du pays. — C'est une question de temps, nous dira-t-on ! Argument faible, car bien des choses resteraient toujours en suspens si on s'en tenait à cette réponse commode.

SECTION II

Récapitulation et Généralités sur l'Indo-Chine

Nous avons ainsi étudié toutes les assemblées qui sont censées, dans la pensée du législateur, représenter les intérêts des habitants en Indo-Chine. De toutes ces assemblées nous avons distingué deux groupes nettement distincts :

1° A la tête de chaque pays délibèrent des assemblées qui ont pour nom : Conseil colonial en Cochinchine, chambres consultatives au Tonkin, en Annam et au Cambodge. Le Laos ne possède pas encore cette institution. Ces assemblées se réunissent en session ordinaire et extraordinaire à Saïgon, Hanoï, Huê Pnom-Penh sur convocation des gouverneurs et résidents supérieurs;

2° Dans les provinces siègent des assemblées provinciales : Conseils d'arrondissement en Cochinchine, Conseils provinciaux au Tonkin et en Annam, Conseils de résidence au Cambodge, Conseils consultatifs indigènes au Laos. Ces assemblées sont convoquées par l'administrateur chef de chaque province et présidées par lui.

La Cochinchine jouit d'une certaine prépondérance par rapport aux autres pays de l'Union quant au développement de ces assemblées. Ainsi, le Conseil colonial voit ses attributions s'élargir de jour en

jour. Le dernier décret réformateur du 9 juillet 1922 est venu, comme nous l'avons vu, renforcer le nombre des membres annamites en face des membres français. En même temps que le collège électoral est élargi, les portes du Conseil colonial jusqu'ici fermées pour les Annamites citoyens français, leur seront bientôt ouvertes. On ne saurait nier l'importance croissante que prendra le Conseil colonial. Pour les autres pays de l'Union, les Chambres consultatives n'ont pas encore autant d'importance. Cela tient à ce que les chambres consultatives ne sont instituées que tout récemment et les textes des arrêtés n'accordent pas encore à ces assemblées d'hier les droits acquis par le Conseil colonial depuis des années. Ainsi, le Conseil colonial a voix délibérative sur nombre de questions, alors que les chambres consultatives n'ont encore que voix consultative sur ces mêmes matières. — De même, les Conseils d'arrondissement en Cochinchine ont plus d'importance que les Conseils provinciaux des quatre autres tronçons indochinois. Les provinces de la Cochinchine possèdent chacune un budget local susceptible de rendre des services importants. Ces mêmes budgets au contraire ont été supprimés dans les provinces des autres pays de l'Union depuis le 1^{er} janvier 1922.

Tel est l'état actuel des institutions représentatives des cinq pays qui forment l'Union indochinoise. Ces assemblées ont rendu jusqu'ici des services impor-

tants à la colonie. Elles ne possèdent pas encore des pouvoirs étendus, même de contrôle, mais le fait de leur existence est une force qui peut arrêter bien des actes arbitraires de la part de ceux qui ont la gestion et la répartition du budget. C'est là d'ailleurs le but de la législation en vigueur. En faisant du « droit de voter le budget » une attribution essentielle des assemblées représentatives, elle entend par là donner à ces assemblées un pouvoir de contrôle qui empêche les dilapidations des budgets.

Cette étude montre l'état actuel des institutions représentatives en Indo-Chine. Ces institutions ne sont pas immuables. Elles ont été modifiées et retouchées depuis qu'elles ont été créées. Elles sont sujettes encore à de profonds remaniements, car l'Indo-Chine évolue chaque jour davantage. Nous avons aujourd'hui des parlements minuscules dispersés dans toute l'Indo-Chine. Qui sait, demain aurons-nous un parlement unique ! Deux solutions pourraient être suggérées : 1^o ou bien, on laissera subsister tous ces petits parlements locaux avec obligation pour le gouverneur général de les convoquer une fois l'an en congrès pour voter le budget général de l'Indo-Chine et délibérer sur des questions d'intérêt général. Un tel congrès ne peut exister évidemment que s'il existe des textes qui définissent avec précision les attributions de ce congrès. Ce texte ne pourrait que prendre la forme d'un décret. 2^o Ou

bien on supprimera purement et simplement toutes ces assemblées qui siègent soit à Saïgon, Hanoï, Huê ou Pnom-Penh, et à leur place, un nouveau décret organisera un parlement général et permanent et qui sera compétent pour l'Indo-Chine tout entière. Ne serait-ce pas là, un pas fait en avant pour doter l'Indo-Chine soit d'une autonomie, soit de l'élever au rang d'un Etat secondaire à l'image du Canada et de l'Australie ? Autonomie ou collectivité à forme étatique, ce sont là des modes de gouvernement dont les derniers gouverneurs généraux de l'Indo-Chine eux-mêmes ont lancé publiquement l'idée. Qu'on ne nous accuse donc pas d'avoir semé ces deux mots qui n'ont en somme rien de séditions. Que l'Indo-Chine soit autonome ou qu'elle soit élevée au rang d'un Etat avec une flotte qu'elle possède déjà en petit, son système financier, sa banque privilégiée de l'Indo-Chine, ses usines, ses dettes avec ses emprunts, son crédit, etc..., elle ne demeure pas moins la filiale de la France.

L'Indo-Chine a-t-elle intérêt à être tenue toujours en tutelle, ou doit-on desserrer les liens qui entravent le libre développement de ses facultés ? — La réponse nous vient d'un gouverneur général de l'Indo-Chine, et non le moindre, qui disait il y a quelques années en Indo-Chine même qu'il faut « briser les lisières qui entravent », et laisser les Annamites « croître en force et se développer en vigueur dans l'exer-

cice salubre d'une plus grande liberté » (Discours prononcé le 8 mai 1919 à la pagode de Confucius par M. A. Sarraut, alors gouverneur général de l'Indo-Chine). — La liberté n'est-elle pas nécessaire pour le développement de toutes nos facultés, de la même façon que l'air pour les bronches de nos poumons ? Il n'est pas un esprit averti qui ne prêche la douceur dans l'art de civiliser les indigènes. N'a-t-on pas souvent cité là-bas un précepte de ce pays : « La force réprime pour un temps, l'instruction enchaîne pour toujours ? » Admirable adage qui traduit bien les sentiments du cœur humain. On craint la force, on aime la douceur. Et cela est aussi vrai pour les sauvages les plus naïfs que pour l'homme civilisé le plus raffiné. La force et la contrainte peuvent faire reculer dans un coin obscur des êtres capables d'égaliser les plus dignes. Mais ces deux moyens n'inspirent que de l'amertume et aigrissent les sentiments les plus pacifiques. Ne subissons-nous pas tous la loi qui commande à la race humaine de s'efforcer à s'élever vers un état supérieur et vers un bien-être plus parfait ? Que ceux qui gouvernent, qui dictent et qui jugent comprennent cela lorsqu'il s'agit d'eux-mêmes, doivent le comprendre aussi bien chez la masse des gouvernés pour peu qu'ils fassent un effort. L'égoïsme est un sentiment si naturel chez la majorité des êtres humains qu'il faut être indulgent pour les natures égoïstes. Mais l'altruisme est un

sentiment plus noble, plus élevé. Un pareil sentiment ne saurait trouver place que dans des cœurs bien nés ou chez qui le bienfait de l'instruction a ouvert l'esprit et met l'homme en garde contre les mauvaises passions qui peuvent facilement l'agiter. N'a-t-on pas le droit de réclamer un peu d'altruisme chez ceux qui détiennent le pouvoir de tout un peuple ? Car gouverner un peuple ne consiste-t-il pas, en somme, à rendre ce peuple heureux ? Or, chez un peuple où il existe des symptômes de mécontentement, des classes tout entières de mécontents et d'aigris, cela ne prouve-t-il pas que les institutions qui régissent ce peuple ne sont plus en harmonie avec le bonheur de la collectivité ?

Que cette constatation n'effraie personne : le monde colonial est en pleine évolution. Les colonies d'aujourd'hui ne ressemblent plus aux colonies d'il y a vingt ans ! Et à chaque tour de cette « grande roue de la création » des millions d'êtres humains prendront conscience de leur existence pour plaindre et réclamer. Les peuples protecteurs seront placés tôt ou tard dans cette alternative : de réprimer toujours pour gouverner, ou tendre généreusement la main pour pactiser et s'associer en vue d'un intérêt commun ou supérieur. — Les palliatifs, les subterfuges peuvent réussir pendant cinq, dix ou vingt ans, mais qu'est-ce un délai pareil pour la vie d'un peuple qui dure des siècles sinon des milliers et des milliers d'années !

L'Indo-Chine est une fenêtre par laquelle la France regarde vers le Pacifique. Que la France perde l'Indo-Chine, elle y perdra en même temps sa place autour du tapis vert chaque fois que la question du Pacifique nécessitera une réunion des nations intéressées. L'Indo-Chine, ce n'est donc pas seulement une question de débouchés pour le commerce et l'industrie de la métropole, ce n'est pas non plus essentiellement une question de vie pour plusieurs dizaines de milliers de fonctionnaires et colons français qui trouvent là-bas un gagne-pain facile, mais c'est aussi une question de politique qui intéresse au plus haut point la France dans toutes les transactions concernant l'Extrême-Orient. L'Indo-Chine définit la place de la France en face de deux puissances rivales : les Etats-Unis et le Japon. C'est également la porte par où elle communique immédiatement avec la Chine. Cette situation magnifique lui donne des avantages inappréciables. Voilà pourquoi, de gré ou de force, le monde colonial, plus averti que les autres, s'occupe avec un soin jaloux de l'Indo-Chine. Car se désintéresser de cette colonie, c'est se désintéresser de la situation prépondérante acquise par la France en Extrême-Orient. Mais si Annamites, Cambodgiens et Laotiens contribuent à donner à la France cette place magnifique en Asie, la France par contre est redevable à ses protégés d'un devoir moral d'autant plus impérieux que sa conscience est plus droite et

plus élevée. Protéger les habitants de ce pays contre les convoitises des nations étrangères, leur dire comme dans le *Cid* :

« Sans moi vous passeriez bientôt sans d'autres lois »

« Et vous auriez bientôt vos ennemis pour rois »

n'est pas là un argument qui leur touche fort comme le croient certains coloniaux qui le répètent à tout venant. Ce qui importe surtout pour les Annamites, ce n'est pas d'avoir pour maîtres des Français, des Anglais ou des Japonais, du moment qu'il faut se résigner à avoir des maîtres, mais c'est de savoir — nous ne dirons pas sous quelle domination — mais sous le gouvernement de quel pays protecteur, ils retireraient la plus grande somme de bonheur, de justice et de douceur ? En un mot, il ne suffirait pas non plus de dire encore aux indigènes et en l'espèce à des indigènes comme des Annamites qui ont derrière eux une civilisation morale (1) : je vous apporte la civilisation, le progrès, des machines roulantes et vo-

(1) Quelques-uns de ceux que nous confondons sous cette dénomination commune d'indigènes sont en un certain sens des civilisés. Tels sont nos Annamites. Leur civilisation pour être différente de la nôtre n'en est pas moins remarquable (Arthur Girault, rapport au Congrès international de Sociologie coloniale (1900).

Pour montrer que les Annamites sont en un certain sens des civilisés citons ce passage du Code annamite de Gia Long, traduit par Philastre, t. I, p. 14 : « Châtier afin de n'avoir plus à châtier ; établir des peines dans le but d'arriver à n'avoir plus besoin de peines. »

lantes ainsi que de tous les appareils grondants et tonnants de l'Occident pour faire de votre pays une nouvelle France; la vue de tous ces engins inspire aux lettrés, dégustant avec lenteur leur tasse minuscule de thé, des réflexions déjà entendues comme celle-ci par exemple : « Ces occidentaux sont vraiment extraordinaires avec leur mécanique merveilleuse qui dépasse notre entendement. » Ce qui serait plus noble, plus digne et plus durable pour un pays protecteur, c'est de se faire aimer des indigènes par une administration conforme aux sentiments humains. La générosité, la magnanimité, la justice et la décence sont des qualités très appréciées des Annamites. — Importer en Indo-Chine des machines roulantes et volantes pour faire de ce pays une nouvelle France, mais les Japonais pourraient aussi bien par ce moyen en faire un nouveau Japon tout comme l'Angleterre une nouvelle Angleterre ! Mais ce qui est plus important, c'est que les Annamites puissent dire avec des exemples pour confirmer leur opinion, qu'avec les Japonais et les Anglais ils ne seraient pas aussi heureux matériellement et surtout moralement qu'ils le sont avec les Français. C'est là la tâche des gouverneurs, résidents et administrateurs. Cette tâche est-elle bien difficile ? — Non, évidemment non, l'Annamite étant parmi les peuples les plus doux de la terre. Un gouverneur général de l'Indo-Chine, tout pénétré de libéralisme, a essayé une poli-

tique de douceur et de justice vis-à-vis des indigènes avant la guerre lorsqu'il était à la tête de ce pays. A cause de cela, ce même gouverneur général a été réclamé fortement pendant la guerre par les Annamites eux-mêmes et fut envoyé de nouveau en Indo-Chine par le gouvernement de la métropole à la suite des vœux réitérés venus de cette colonie. — En province, on a vu les Annamites regretter quelquefois — nous aurions été heureux de pouvoir dire toujours — le départ de certains administrateurs loyaux, bons, sincères, et qui ont su gagner l'affection des habitants de la contrée.

Administrer donc avec douceur et conquérir les sympathies de la population pour le plus beau renom de la France, n'est pas là une chose bien difficile. Il ne s'agit que de vouloir. La loyauté et la fidélité des colonies sont à ce prix.

Vu : le Doyen
F. LARNAUDE

Vu : le Président de thèse,
L. ROLLAND

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris
P. APPELL

BIBLIOGRAPHIE

- Girault (Arthur)*. — Principes de colonisation et de législation coloniale.
- Condition des indigènes au point de vue de la législation civile et criminelle. Congrès international de Sociologie coloniale. Paris, 1900.
- Nonet*. — Condition matérielle des indigènes. Congrès international de Sociologie coloniale. Paris, 1900.
- Chailley Bert (J.)*. — La colonisation de l'Indo-Chine.
- Chailley Bert (J.)*. — Dix années de politique coloniale.
- Chailley Bert (J.)*. — Les Indes anglaises. Congrès international colonial de 1900.
- Doumer*. — L'Indo-Chine française.
- Lanessan (J.-L. de)*. — L'Indo-Chine française.
- Lanessan (F. de)*. — L'Indo-Chine française.
- Laffite (J.)*. — La vérité sur le Tonkin, l'Annam, le Cambodge et la Cochinchine.
- Ajalbert (J.)*. — Les nuages sur l'Indo-Chine.
- Aymonier (E.) (Commandant)*. — The History of Tchampa (The Cyamba of Marco Polo, now Annam or Cochinchina).
- Loisy*. — La colonie anglaise de Hong-Kong.
- Bernard (Lieutenant-colonel)*. — Le Siam et le Laos français.
- Depincé*. — Le gouvernement général de l'Indo-Chine.
- Garnier (Ch.-M.)*. — La terre d'Annam et les Annamites.
- Greslé*. — Essai de politique indigène (thèse).
- Perrin de Boussac (R.)*. — De l'armée coloniale. Ses rapports avec la colonisation (thèse).
- Sarrien (Ferdinand)*. — La traite des nègres et le droit de visite au cours du XIX^e siècle (thèse).

Nguyen-Khac Ve. — La naturalisation française en Indo Chine (thèse).

Le Gallen. — Discours d'ouverture du Conseil colonial (Séance du 17 septembre 1920).

Sarraut (Albert). — Discours du 8 mai 1919.

Procès-verbaux des séances du Conseil colonial :

Séance du 14 décembre 1886.

Séance du 18 décembre 1886.

Séance du 27 janvier 1887.

Séance du 11 janvier 1888.

Séance du 21 janvier 1888.

Séances des 17 et 18 septembre 1920.

Séance du 29 septembre 1920.

Procès-verbaux des séances du Conseil d'Arrondissement de la province de T... (Cochinchine).

Session ordinaire, avril 1916.

Session d'octobre 1919.

Session extraordinaire, mai 1920.

Session extraordinaire, septembre 1920.

Session ordinaire, décembre 1920.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION..	5

CHAPITRE PREMIER

LE CONSEIL COLONIAL DE LA COCHINCHINE

<i>Section I.</i> — Préliminaires.	15
<i>Section II.</i> — Historique sur la formation du Conseil colonial.	18
<i>Section III.</i> — Composition du Conseil colonial.	23
<i>Section IV.</i> — Des élections au Conseil colonial.	30
<i>Section V.</i> — Des sessions du Conseil colonial.	32
<i>Section VI.</i> — Commission permanente.	34
<i>Section VII.</i> — Des attributions du Conseil colonial. . .	36
<i>Section VIII.</i> — Vote du budget.	41

CHAPITRE II

LES CHAMBRES CONSULTATIVES DU TONKIN, DU CAMBODGE ET DE L'ANNAM

I. — <i>La Chambre consultative du Tonkin.</i>	46
<i>Section I.</i> — Aperçu sur le Tonkin.	46
<i>Section II.</i> — De la formation de la Chambre consultative. .	50
<i>Section III.</i> — Mode d'élection.	52
<i>Section IV.</i> — Fonctionnement et attributions de la Chambre consultative du Tonkin.	55
II. — <i>La Chambre consultative du Cambodge.</i> . . .	57
III. — <i>La Chambre consultative de l'Annam.</i>	60

CHAPITRE III

LES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT DE LA COCHINCHINE
LES CONSEILS DE RÉSIDENCE DU CAMBODGE
LES CONSEILS PROVINCIAUX DU TONKIN ET DE L'ANNAM
LES CONSEILS CONSULTATIFS DU LAOS

<i>Section I.</i> — Les Conseils provinciaux.	64
<i>Section II.</i> — Composition et formation des Conseils provinciaux	67
<i>Section III.</i> — Des sessions des Conseils provinciaux. .	73
<i>Section IV.</i> — Des attributions des Conseils provinciaux.	74
<i>Section V.</i> — Utilité et rendement des Conseils provin- ciaux.	75

CHAPITRE IV

CONCLUSION

<i>Section I.</i> — Aperçu financier et budgétaire.	79
<i>Section II.</i> — Récapitulation et généralités.	85

